

ГЛАВА 3 Механизм и форма административного государства

§ 1. Механизм административного государства

1.1. Методологические подходы к исследованию механизма государства

Механизм государства в данной работе будет рассмотрен в самом широком смысле, как система государственных организаций (органов, учреждений, предприятий), используемых государством для реализации его функций и достижения поставленных им целей и задач. Такой подход имеет место в отечественной науке административного права¹. Административное государство (в особенности тоталитарное) искусственно создает квазиобщественные объединения людей, которые использует для управления населением: партеобразные объединения бюрократии, огосударствленные профсоюзы, молодежные и женские организации. Автор считает, что в данном случае их также следует включать в механизм административного государства. Н. П. Ерошкин выделяет так называемые приатки механизма государства. Среди таких приатков, осуществляющих идеологическое воздействие, он называет церковь, школы, прессу, радио, кино, прогосударственные партии и соглашательские профсоюзы².

Административное государство чаще всего не терпит никакого местного самоуправления. Даже если провозглашается, что органы самоуправления не входят в состав государственного аппарата, они продолжают оставаться частью бюрократического государственного механизма и будут исследоваться в этой главе.

Очень часто исследователя вводит в заблуждение позитивистский подход к изучению механизма государства. Искусственно замкнувшись на слове «государство», на нормативных актах, определяющих организацию и деятельность его механизма, ученые не желают видеть решающую роль квазипартийных или церковных организаций, осуществляющих на деле функции государства и составляющих ядро его механизма. «Трудно назвать государство, – пишет М. Н. Марченко, – в котором бы все или хотя бы основные принципы организации и деятельности госаппарата не только дек-

¹ См.: Бахрах Д. Н. Система субъектов советского административного права // Советское государство и право. 1986. № 2. С. 44.

² См.: Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1983. С. 3.

ларировались теоретически, но и полностью реализовались бы практически»³.

1.2. Влияние класса управленцев на принципы построения механизма государства

Механизм административного государства, как и все в нем, строится исходя из интересов класса государственных управленцев.

Он не может строиться на демократической основе.

Класс управленцев стремится к максимальной независимости от народа. Это достигается отсутствием выборности органов власти (или формальностью этих выборов), отсутствием контроля со стороны институтов гражданского общества за деятельностью должностных лиц и органов власти, отсутствием ответственности последних перед обществом, централизацией управления. В таком механизме отсутствуют представительные органы, или значение их не велико. Высшее положение в механизме административного государства занимает правитель, от которого производны все иные высшие органы власти.

Управленцы вынуждены постоянно подавлять стремления каких-либо общественных элит поставить государство под свой контроль. Поэтому большое значение в административном государстве имеют органы насилия (армия, полиция). В случае если общество выражает недовольство существующим государством, последнее создает органы, осуществляющие массовые репрессии, преследования инакомыслия, подавления других прав и свобод. Очень часто обособленные управленческие группы пытаются придать механизму государства тип военной организации.

Населению надо постоянно внушать, что существующий тип государства является самым лучшим для него. Для этого создаются органы и учреждения, ответственные за манипулирование сознанием населения (церковные организации, организации, осуществляющие пропаганду и агитацию).

Административное государство не может быть демократическим вследствие того, что административное общество не способно к самоуправлению. Ослабление государства в те или иные периоды истории приводит не к демократии, а к хаосу в стране.

Если общество проявляет стремление к демократическому построению механизма государства, то идеологи ищут повод не допустить этого. Невозможность перейти к демократии они оправдывают необходимостью мобилизации всего общества на до-

³ Общая теория государства и права: Академический курс: В 2 т. М.: Зерцало, 1998. Т. 1: Теория государства. С. 170.

стижение сверхвысоких общих целей (победа в классовой борьбе, в борьбе с внешними врагами, быстрый подъем экономики)⁴.

Самостоятельность аппарата управления приводит к тому, что он может эффективно действовать в интересах управленцев, ущемляя при этом интересы всех остальных слоев общества. Вместе с тем подбор кадров, исходя из групповых интересов, часто приводит к росту непрофессионализма аппарата государства, потере им способности управлять общественными делами. Это может привести к смене одного вида административного государства другим или замене его частнособственническим.

Отмечается, что мощные механизмы тоталитарных государств вместо того, чтобы исполнять требования, идущие со стороны общества, стремятся уничтожить их носителей⁵. Невосприимчивость к общественным потребностям делает механизм государства консервативным.

Механизм административного государства не делится на органы власти, представляющие общество, состоящие из публичных политиков, и органы управления, производные от них, как в частнособственническом государстве. Аппарат государства здесь един и монолитен. Он построен на **иерархической основе**. Во главе его стоит правитель, объединяющий интересы всего класса управленцев и формирующий механизм государства. Представительные органы, если создаются, то как декоративные или совещательные.

Из сказанного следует, что типичным принципом построения механизма административного государства является **централизация**. Она обеспечивает реализацию интересов всего класса управленцев, хотя и посягает на их частные и групповые интересы. Пренебрежение общеклассовыми интересами приводит к тому, что часть управленцев требует большей самостоятельности от центра.

Общеклассовый управленческий интерес хорошо понимал И. В. Сталин. Чтобы укрепить власть бюрократии как класса, он жестоко расправлялся с отдельными чиновниками, выступавшими против жестких иерархических связей, беспрекословного подчинения нижестоящих вышестоящим, воинской дисциплины и исполнительности внутри аппарата. Это обеспечивало мощь бюрократического механизма, его способность удерживать власть в борьбе как с внешними (отражение агрессии гитлеровской Германии), так и с внутренними (оппозиция) силами.

⁴ См.: Цабрия Д. Д. Система управления: к новому облику (государственно-правовые аспекты). М., 1990. С. 43.

⁵ Там же. С. 37.

Проявлением централизма является построение аппарата на основе принципа унитаризма.

Централизация подавляет инициативу промежуточных звеньев управления, делает их работу не столь эффективной.

В некоторые периоды истории значительный вес могут приобрести управленческие элиты на местах. Это ведет к децентрализации государственного управления, что чревато постоянными конфликтами между управленческими группами центра и регионов. При разрешении этих конфликтов каждая группа управленцев будет стремиться заручиться поддержкой населения и терять свою независимость от общества. Такое государство встает перед угрозой распада, поскольку каждый правитель в регионе стремится приобрести максимальную власть.

Так, укрепление власти правителей так называемых республик СССР привело к распаду империи. Слабая центральная власть в России 1990-х гг. привела к тому, что в стране появились некоторые признаки демократии. Но вместе с тем, вместо одного диктатора в Москве, в России возникло множество диктаторов в регионах, еще большие обирающих население страны.

«Децентрализация в самодержавном государстве, – писал Н. П. Ерошкин, – могла быть только временной мерой, ибо оказывалась в глубоком противоречии с верховной властью, которая всегда предпочитала строгую централизацию управления, бюрократизм и регламентацию»⁶.

В демократических странах происходит диффузия власти, распределение ее между множеством центров принятия решений, представляющих различные социальные интересы. Управленцы административного государства стремятся сосредоточить эту власть в руках одного центра (государственного, церковного, партийного).

В теократическом государстве на вершине государственного механизма стоит орган управления государственной церкви. Духовенство берет на себя функции государства.

*Публицисты, например, говорят о муллокрации в Исламской Республике Иран*⁷.

В так называемом партийном государстве высшая власть принадлежит высшему органу управления партеобразного объединения бюрократии. Механизм государства сливается с механизмом управления квазипартии.

⁶ Ерошкин Н. П. Российское самодержавие. М.: Российский государственный гуманитарный ун-т, 2006. С. 67.

⁷ См.: Шютт П. Поездка в Иран // Иностранная литература. 1988. № 9. С. 198.

В зависимости от того, какая группа управленцев доминирует в обществе, больший вес в механизме государства может приобретать армия (при военных диктатурах), органы полиции (в полицейском государстве).

Для ослабления класса управленцев частнособственническое общество **разделяет** государственный аппарат на **ветви власти**, обладающие самостоятельностью и ответственные перед обществом. Сила класса управленцев в их единстве, сплоченности, совместных действиях по удержанию общества в подчинении. Противоречия и борьба между группами управленцев, представленными разными государственными органами, взаимно ослабляет их, вынуждает обращаться за помощью к внешним общественным силам, поддерживать активность различных общественных групп. В связи с этим административное государство не может допустить разделения властей. Общеизвестно, что концентрация власти порождает бесконтрольность в деятельности государственных органов⁸, их безответственность перед обществом.

Развитое административное государство вводит разделение труда между различными органами власти, которое и называют разделением властей. Как уже сказано, все звенья механизма государства (законодательные, судебные, исполнительные) здесь подчиняются правителю и не имеют самостоятельности.

Частнособственнические общества пытаются поставить под свой контроль государственный аппарат с помощью законов, принимаемых его представителями в парламенте. В административном обществе законы исходят от правителя. Степень их реализации зависит от степени централизации власти и внутриаппаратной дисциплины.

Очень часто при построении механизма административного государства **принцип законности не действует**. Организация и деятельность аппарата управления строится на основе обычаев и прецедентов, вырабатываемых самим классом управленцев (корпоративных норм), которые в наибольшей степени отражают их групповые потребности⁹. В управленческих группах существует своя корпоративная этика (чинопочитание, защита мундира, круговая порука, запрет выдачи корпоративных тайн), не совпадающая с этикой общества и нормами законов.

Значительную роль в регулировании поведения чиновников могут играть доктрины, выдвинутые правителем или его приближенными. Это особенно относится к государствам, во главе которых стоят харизматические личности.

⁸ См.: Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 1997. С. 135.

⁹ Wolfereen K. van. The enigma of Japanese power. N. Y., 1989. P. 109.

Например, механизм нацистского государства строился не на основе Веймарской Конституции Германии, которую не отменяли, а на основе идей фюрерства.

При иерархическом строении государства для чиновника большее значение имеют указания его непосредственного начальника, чем законы, исходящие от далекого начальства. Возрастает роль подзаконных актов и индивидуальных предписаний. Реальная компетенция органа власти часто зависит не от того, что написано в законе или положении о нем, а от приближенности его начальника к правителю, наличия в его руках реальных рычагов власти.

В случае имитации демократического построения механизма государства представительные органы власти принимают законы, имеющие идеологическое значение. Они создают позитивный имидж административного государства. На деле положения этих законов игнорируются управленцами. Создается механизм нейтрализации действия законов.

Пренебрежение к законности часто оправдывается необходимостью достижения высших целей (целями революции, реформ, борьбой с врагами, с преступностью)¹⁰. Целесообразность ставится превыше законности.

Отсутствие законности приводит к тому, что личностные начала проявляются довольно широко при выработке, отстаивании и реализации политики. Много зависит от личных качеств правителя и его чиновников, их инициативности, знания, бюрократической опытности, личного влияния¹¹. Страна резко меняет направление развития со сменой правителя и высшей управленческой элиты. Поэтому история административных обществ делится на периоды правления того или иного правителя.

Изучать механизм административного государства очень непросто, так как его деятельность построена на принципе **закрытости**, тайности. Как уже отмечалось, управленцы не допускают контроля деятельности государственных органов со стороны общества. Административное государство осуществляет подбор кадров по принципу их преданности системе. Раскрытие ее тайн является нарушением установленного порядка. Нарушителей изгоняют из органов власти.

Лиц, предававших огласке тайны спецслужб СССР, устранили физически, где бы они ни находились.

В XX веке административные государства стали имитировать открытость деятельности.

¹⁰ См.: Цабрия Д. Д. Указ. соч. С. 43.

¹¹ См.: Шепелев Л. Е. Чиновный мир России. XVIII – начало XX в. СПб.: Искусство–СПБ, 2001. С. 42–43.

Например, в коммунистическом Китае напоказ выставляются сессии Всекитайского собрания народных представителей. Чтобы показать их демократический характер, на них собирается почти 3000 человек. Но эти собрания только послушно оформляют в виде законов и программ решения, которые принимают пленумы ЦК КПК. Последние проводятся в закрытом режиме в резиденции «Цзинси» под завесой секретности¹².

Часто управленцы пытаются создать ложный имидж своего государства. Формальная компетенция органов власти не совпадает с реальной. Например, преувеличивается роль представительных органов власти, суда. Скрытые от внешнего наблюдателя структуры оказываются ключевыми для развития страны.

Например, согласно Конституции СССР высшая власть в стране принадлежала Съездам Советов или Верховным Советам, избираемым населением. Фактически власть сосредотачивалась в руках вождя коммунистического партеобразного объединения бюрократии.

В частнособственнической системе механизм государства является оптимальным. Его размер ограничивается частными собственниками, которые должны оплачивать его содержание из своих доходов (через налоги). Значительная часть публичных функций реализуется самим обществом. В частности, экономические вопросы решаются с помощью рыночных механизмов. Общество само может поддерживать общественный порядок. Ополчение защищало страну от внешних врагов. Административное общество не способно к самоорганизации и самоуправлению. Оно не может жить без опекуна в лице государственного аппарата, осуществляющего все публичные функции. Вместе с функциями, переданными государству, растет государственный аппарат. Государство берется организовать производство необходимых благ для населения, «справедливо» распределить их между людьми, поддерживать в обществе порядок, следит за нравственностью и т. д.

В ходе административной реформы 2003 г. в России Министерство экономического развития и торговли выявило 380 избыточных функций исполнительной власти Федерации, часть из которых могла бы быть передана общественным институтам или полностью ликвидирована¹³.

¹² См.: Габуев А. Китай переходит в решительное расселение // Коммерсантъ. 2007. 6 марта. С. 5.

¹³ См.: Вишняков В. Г. Административная реформа в России: от кризиса государственного управления к эффективному государству // Журнал российского права. 2003. № 10. С. 17.

Класс управленцев стремится непомерно **раздуть государственный аппарат**, поскольку его мощь определяет их возможность осуществлять контроль над обществом. Стремление к большей власти проявляется в постоянном увеличении аппарата управления. В литературе отмечается, что усиление в обществе управленческих групп неизбежно приводит к разбуханию аппарата управления (росту числа органов и количества государственных служащих)¹⁴.

Иерархически организованные органы управления административного государства являются инструментом расширения власти их руководителей. Поэтому руководитель органа, стремящийся увеличить свои властные полномочия, осуществляет это через увеличение числа звеньев управления и их численности. С. Н. Паркинсон считал аксиоматичным положение о том, что «чиновник множит подчиненных»¹⁵. Самодержавие появляется вместе с формированием огромного бюрократического аппарата.

Пассивное административное общество не может заставить бюрократию работать эффективно. Там, где в частнособственническом государстве работу выполняет одна организация, в административном государстве трудятся две или три. Типичным для сложной бюрократической организации является неразбериха в объеме полномочий, в выполняемых обязанностях. Каждое звено делает свое дело, а за общий результат никто не отвечает.

Должность в аппарате административного государства является инструментом кормления для тех, кто ее замещает. Подчас она создается без всяких общественных нужд, специально под «своего» человека. Это явление получило название «синекура».

*При Петре I пытались запрещать определять чиновников на службу при отсутствии в них надобности*¹⁶.

Вместе с тем, большой аппарат управления не является обязательным признаком административного государства. Традиционное административное общество достаточно послушно и не нуждается в массовом аппарате управления. Оно легко может управляться небольшой группой аристократии.

Так, Р. Пайпс отмечает, что государственный аппарат Российского государства периода царизма был в 3–4 раза

¹⁴ См.: Чиркин В. Е. Государствоведение: Учебник. М.: Юристъ, 1999. С. 254; Теория государства и права: Учебник для юридических вузов и факультетов. М., 1997. С. 162.

¹⁵ Паркинсон С. Н. Законы Паркинсона: Сборник. М.: Прогресс, 1989. С. 13.

¹⁶ См.: Верховгуров Ю. И. Развитие российского законодательства о гражданской службе во второй половине XVI и в XVIII в. // Правоведение. 2003. № 6. С. 180.

*меньше, чем в тот же период в Западной Европе. На его содержание из бюджета тратилось всего 3–4 % национального бюджета*¹⁷.

Сильное гражданское общество стран Запада не боится создания мощного механизма государственной власти, находящегося под пристальным контролем членов общества.

1.3. Правитель

Форма правления административного государства является либо монархической, либо олигархической. Но в любом случае населению административного общества нужен один вождь. Так устроена его психология. Это отличает административные общества от частнособственнических, где может быть установлена парламентская республика с коллегиальным правлением. Последние допускают появление сильного главы государства, но только под контролем общественных элит, пишет А. Шлезингер¹⁸.

Правитель административного государства может обладать реальной властью или иметь формальное значение, при реальной концентрации власти в руках группы высших управленцев (олигархии).

1.3.1. Название должности, занимаемой правителем

Название должности, которую занимает в государственном механизме правитель, может быть различным. В древности и в Средние века – это монарх (царь, король, султан и т. д.). В XX веке правители, ориентируясь на Запад, стали присваивать себе звания президента, реже – председателя правительства. По крайней мере, правитель не обязательно должен присваивать себе должность главы государства.

Например, Муссолини являлся главой правительства. Главой государства в Италии оставался король.

В государствах Центральной Азии (Туркмения, Узбекистан), после распада СССР, бывшие первые секретари республиканских комитетов коммунистической квазипартии присвоили себе звание президентов.

В теократических государствах правитель занимает высшую религиозную должность.

Например, в Иране рахбар формально «осуществляет руководство не государством, а лишь «руководство делами мусульман и имамат», но перечень его прав и обязанностей, особенно главное командование вооруженными силами, опре-

¹⁷ Пайпс Р. Россия при старом режиме. М.: Независимая газета, 1993. С. 367.

¹⁸ Шлезингер А. Циклы американской истории. М.: Прогресс, 1992. С. 410.

деление общей политики государства, роль последней инстанции в решении споров между тремя ветвями власти, позволяют нам с полным основанием считать пост рахбара высшим государственным постом»¹⁹.

В партийных государствах правитель может занимать должность главы партии.

Например, в СССР правителем являлся Генеральный секретарь ЦК КПСС. В зависимости от ситуации он мог присваивать себе должность председателя правительства.

Китай пошел своим путем. Здесь глава государства стал называться председателем Коммунистической партии Китая. Мао Цзэдун взял это название в ходе борьбы с Чан Кайши, который занимал должность председателя в верховном государственном органе²⁰.

Правитель может быть просто лидером нации, вождем народа, не занимая никакой должности в государственном аппарате.

С 1989 г. Дэн Сяопин уступил официально высшее место Генерального секретаря ЦК КПК Цзян Цзэминю, но оставался до своей смерти неформальным лидером страны.

Как уже не раз отмечалось, в административном государстве, чаще всего, официальное право не действует. Власть распределяется на основании неписаных норм, например сложившихся обычаев, прецедентов.

Иногда возникают конфликты по поводу того, кто является правителем страны. Чаще всего это конфликт между светским и религиозным деятелем.

Реального правителя страны не следует путать с формальным главой государства.

В традиционном обществе должность главы государства передается по наследству. Но реальную власть правителя страны могут захватить деятельные, талантливые, но безродные личности.

Так, история сохранила сведения о правлении Чжоу-гуна в Древнем Китае, который не был ваном, т. е. главой государства²¹.

Типичным явлением является присвоение роли правителя главой правительства.

В Османской империи роль реального правителя мог захватить великий везир, садразам, в Японии – сёгун, в Северном и Южном

Вьетнаме – тьюа. Верховные правители фактически лишались власти, или их участие в управлении было ограниченным²².

В СССР главой государства был Председатель Президиума Верховного Совета СССР, на деле не имевший никакой власти. Эту должность при Сталине занимал М. И. Калинин. Вспоминают, что во время войны с Германией это был уже старый, больной старик, не имевший никакой власти. Он был единственным в Политбюро представителем рабочего класса. О нем мало кто знал за границей²³.

В нацистской Германии до смерти президента Гинденбурга А. Гитлер был всего лишь канцлером.

1.3.2. Роль правителя в механизме государства и в обществе

Объем власти правителя в административном государстве зависит, прежде всего, от того, насколько самостоятельны разные группы высшей бюрократии. Если они не обладают достаточной самостоятельностью и способностью управлять страной, то правитель становится выразителем интересов всего управленческого класса. Он консолидирует класс управленцев.

«Незримая «нить» – как бы паутинка – исходит из сердца его императорского величества государь-императора Александра Третьего и прочая, – проходит она сквозь господ министров, сквозь его высокопревосходительство губернатора и все чины вплоть до меня и даже до последнего солдата. Этой нитью все связано, все оплетено, незримой крепостью ее и держится на веки вечные государево царство». Так образно описал А. М. Горький от имени царского чиновника картину связи правителя с массой чиновничества в стране²⁴.

В этом случае в руках правителя сосредотачивается колоссальная власть.

Важность роли правителя для консолидации бюрократии была хорошо проиллюстрирована историей России конца XX – начала XXI в. Слабость правителя привела к конфликтам между управленческими элитами страны. Класс управленцев на глазах терял власть. Россия превращалась в демократическое частнособственническое государство. Пришедший к власти В. В. Путин сумел подавить сепаратизм региональных элит,

¹⁹ Иран: Ислам и власть. М.: Институт востоковедения РАН: Изд-во «Крафт+», 2001. С. 14.

²⁰ См.: Мясников В. С. Мао Цзэдун // Вопросы истории. 1990. № 1. С. 78.

²¹ См.: Крил Х. Г. Становление государственной власти в Китае. Империя Западная Чжоу. СПб.: Изд. группа «Евразия», 2001. С. 87.

²² См.: История Востока: В 6 т. М.: Вост. лит., 1995. Т. 4: Восток в новое время (Конец XVIII – начало XX в.). Кн. 1. С. 12.

²³ См.: Андерс В. Без последней главы // Иностранная литература. 1990. № 12. С. 223.

²⁴ См.: Ерошкин Н. П. Российское самодержавие. С. 324.

объединил бюрократии страны в прежнюю иерархическую систему и почти полностью вернул Россию на прежний административный путь развития.

Чем больше власти над обществом в руках правителя, тем шире полномочия класса управленцев, без которых правитель не может осуществлять свою власть. Безответственность правителя перед обществом почти всегда означает безответственность его аппарата перед людьми.

Хорошо и образно описал соотношение между властью правителя и властью чиновников в России начала XX в. В. И. Ленин: «...чиновники стоят над безгласным народом, как темный лес... Армия чиновников, которые народом не выбраны и не обязаны давать ответы народу, соткала густую паутину, и в этой паутине люди бьются, как мухи. Царское самодержавие есть самодержавие чиновников. Царское самодержавие есть крепостная зависимость народа от чиновников...»²⁵

Население административного общества пассивно и неорганизовано. Оно не в состоянии ограничивать власть правителя. Более того, оно ищет у него защиты от жесточайшей бюрократии и частных собственников, само поддерживает идею наделения его безграничными полномочиями. В результате административное государство приобретает форму правления неограниченной монархии или диктатуры.

Очень часто для административных государств характерно персоналистское правление («ручное управление»). Направление государственной политики определяется личными качествами и убеждениями правителя.

«Все события и преобразования в Российской империи объясняются субъективными побуждениями главы государства и его близких сановников», – пишет Н. П. Ерошкин²⁶.

Главы административных государств имеют разную степень деловой хватки, ума, решительности. Одни делают свое государство более сильным, другие пассивно пользуются попавшими в их руки благами.

К сильным правителям, укрепившим административное общество и государство, обычно относят Петра I, Екатерину II, Николая I, Сталина в России, Бисмарка и Гитлера в Германии.

Непонимание сути административного государства, идеалистические представления о социализме М. С. Горбачева привели к распаду Российской империи (СССР) и потере Россией имперского положения в мире.

²⁵ Цит. по: Ерошкин Н. П. Российское самодержавие. С. 324–325.

²⁶ Там же. С. 52.

Правитель становится вершителем судеб всего общества.

Не слишком отступали от реальности историки, когда утверждали, что все важнейшие события в России связывались с деятельностью самодержцев, которые являлись как вдохновителями, так и тормозом в развитии общества²⁷.

Политическая воля коммунистических правителей Китая, пишут исследователи, доводила страну до опасных экспериментов типа «культурной революции» (Мао Цзэдун) и направляла ее на путь реформ (Дэн Сяопин)²⁸.

Как уже отмечалось, со смертью или потерей власти правителя может измениться направление всей политики страны, ее вес на международном уровне.

Например, со смертью Сталина ослаб диктат руководства СССР во всем мире и в международном коммунистическом движении (движении к новой административной системе). Мао Цзэдун реализовал свою идею уйти из-под контроля советского руководства, «избавиться от нравоучений “старшего брата”». «Тем более что постсталинское руководство КПСС не обладало в глазах китайских лидеров харизмой, присущей Сталину»²⁹.

Не следует забывать, что правитель административного государства должен выражать интересы класса управленцев, обеспечивать поддержание административного строя. Если он, исходя из личных или групповых интересов, пренебрегает своей общеклассовой ролью, то возможно его свержение.

Так, например, базилевс в Византии обязан был руководствоваться православными догматами и канонами, «римскими законами», «общим благом» и иными, вытекающими из данных основ византийской государственности, принципами и традициями³⁰. Отсутствие конституционных ограничений власти императора в Византии «вовсе не означало, будто император мог делать все, что ему угодно. Как показывает история, такие правители довольно быстро расставались с престолом, зачастую вместе с жизнью, глазами или статусом мирянина (ослепление и пострижение в монахи)»³¹.

²⁷ См.: Ерошкин Н. П. Российское самодержавие. С. 48–49.

²⁸ См.: Как управляется Китай: Эволюция властных структур Китая в 80–90-е гг. XX в. М.: Институт Дальнего Востока РАН, 2001. С. 17–18.

²⁹ Там же. С. 20.

³⁰ См.: Величко А. М. Византийский монархизм // Правоведение. 2005. № 5. С. 181.

³¹ Там же. С. 184.

В России примером может служить заговор против Павла I. «Монарх стремился ограничить права дворян и стеснил дворянскую корпорацию на местах, проявлял деспотизм и неуравновешенность во взаимоотношениях с высшими столичными сановниками», – пишет Н. П. Ерошкин. «Заговорщики действовали наверняка, зная, что у Павла нет твердой поддержки ни в придворных кругах, ни в верхах бюрократии, ни в гвардии, ни в провинциальном дворянстве»³².

Высшая бюрократия устранила с должности правителя Н. С. Хрущева в СССР.

Конечно, внутри класса управленцев всегда сохраняется противоречие. В частности, правитель пытается создать послушный ему аппарат управления, а управленческая элита – найти себе управляемого главу государства.

В условиях отношений власти-собственности, правитель становится высшим собственником всего, что есть в стране.

Бирманский минджи имел титул «повелитель над жизнью, смертью и имуществом всех подвластных». Сиамский чао мыанга именовался «господин земли». Под понятием земли подразумевались равно и ее жители.

«Хозяин земли русской», – так написал в опросном листе при переписи населения 1897 г. в графе «занятие» Николай II. Для его жены главным занятием было обозначено «Хозяйка земли русской»³³. Судьбы 126 миллионов людей разных национальностей, вероисповеданий и социального положения, их горе и радости, несчастье и благоденствие зависели от одного ничем не примечательного человека с громким титулом «император и самодержец всероссийский», а в просторечии царь, – пишет Н. П. Ерошкин³⁴.

«Пределы всевластия правителя, – отмечает Л. Е. Шепелев, – ставит только природа (неурожай, эпидемия)»³⁵.

Правитель административного государства обладает высшей законодательной, исполнительной и судебной властью.

Самодержавие в России предполагало, что царь утверждает законы, имеет исключительные права в верховном управлении и суде (включая право помилования), назначении и увольнении высших чиновников, командующих армией и флотом, расходовании денежных средств, пожаловании титулов и орденов³⁶.

³² Ерошкин Н. П. Российское самодержавие. С. 67.

³³ Там же. С. 287.

³⁴ Там же. С. 288.

³⁵ Шепелев Л. Е. Указ. соч. С. 38.

³⁶ См.: Ерошкин Н. П. Российское самодержавие. С. 288.

Поскольку административное общество пассивно и не в состоянии вырабатывать через парламент выгодные ему законы, то право законотворчества присваивает себе правитель.

Это хорошо иллюстрируется положением императора Византии, который был живым законом. Его воля не могла быть ничем ограничена, распространяясь на всех лиц, включая церковный клир, и все подданные были его рабами или слугами³⁷. «То, что угодно правителю, – имеет силу закона», – говорил знаменитый юрист Ульпиан, и этот принцип был основополагающим для Византии³⁸.

Х. А. Беннет пишет о самодержавной России: «Лично император является источником преуспевания в жизни подданных, точно так же, как он является источником формального закона»³⁹.

При имитации республики правитель формирует послушный ему представительный орган, который выполняет функции законо-регистрационного учреждения, т. е. правитель и его советники принимают решения, носящие нормативный и властный характер, а карманный представительный орган придает им форму официального закона.

Такая система сложилась в России после 2004 г.⁴⁰

Правитель в административном государстве организует через послушный ему бюрократический аппарат исполнение принятых им законов, осуществляет судебные функции.

Например, император Византии официально признавался высшим судьей Империи⁴¹.

Глава государства обеспечивает идеологические интересы управленцев. Народ не доверяет чиновничеству, но легко поддается влиянию вождистской идеологии. Он пассивен, пока верит в миф о «добром царе». Общество не занимается политикой, не пытается контролировать чиновников, пока верит в то, что «хороший царь» наведет порядок в стране, покарает «плохих» чиновников, назначит на должности «хороших». Правитель легитимизирует власть всего класса управленцев.

³⁷ См.: Величко А. М. Указ. соч. С. 188.

³⁸ Там же. С. 192.

³⁹ Bennett H.-A. Russian Officialdom. P. 185. Цит. по: Долгих Е. В. К проблеме менталитета российской административной элиты первой половины XIX в.: М. А. Корф, Д. Н. Блудов. М.: Индрик, 2006. С. 155.

⁴⁰ См.: Денисов С. А. Федеральное Собрание: Нотариальная контора при российском президенте? // Россия и современный мир. 2006. № 4 (53). С. 104–118.

⁴¹ См.: Величко А. М. Указ. соч. С. 193.

Император Китая в глазах населения имел небесную силу и часть своей энергии распределял между своими чиновниками. Это обеспечивало сакрализацию всего аппарата управления⁴².

Исследователи отмечают случаи в Древней Руси, когда «после смерти князя, не заботившегося о правосудии, население толпой нападало на неправедных и корыстолюбивых тиунов, грабило их дворы, а иногда избивало их самих с их судебными слугами»⁴³. В Киеве в 1113 году, после смерти князя Святополка, народ разграбил двор тысяцкого, потерявшего свою опору⁴⁴.

Особенно роль правителя становится важной для класса управленцев в условиях роста участия масс в политике. Толпу может подчинить себе только харизматический лидер. Зависимость класса управленцев от авторитета правителя приводит к тому, что они готовы терпеть от него унижение и даже смерть. Падение правителя подчас приводит к хаосу в стране, к разрушению всей системы административного государства.

Аккадская империя в Месопотамии исчезла в результате того, что правитель был убит придворными. Анархия и смута поразили буквально всю Месопотамию. Несколько шумерских «номов» объявили о своем полном суверенитете. Кочевники-гутии захватили страну⁴⁵.

Прекращение рода Рюриковичей со смертью Федора Иоанновича привело Россию к долгим годам смуты в начале XVII в.

В мусульманском мире говорили, что «власть неправедного деспота предпочтительней смуты, возникающей при борьбе за власть»⁴⁶.

Значительно укрепляет власть правителя то, что он является духовным главой общества, церковным авторитетом или способен формировать принципы административной идеологии. Конечно, идеологический аппарат может просто убедить население в мудрости вождя, выдавать чужие идеи за откровения правителя.

Отмечается, что авторитарные лидеры стран Африки соединяют в себе роли глав государств, руководителей пра-

⁴² См.: История Востока: В 6 т. Т. 4. Кн. 1. С. 10–11.

⁴³ Воротников А. А. Бюрократия в Российском государстве: историко-теоретический аспект. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2004. С. 30.

⁴⁴ См.: Владимирский-Буданов М. Ф. Обзор истории русского права. Ростов н/Д: Изд-во «Феникс», 1995. С. 99.

⁴⁵ См.: Гуляев В. И. Шумер. Вавилон. Ассирия: 5000 лет истории. М.: Алетея, 2005. С. 136–137.

⁴⁶ История Востока: В 6 т. Т. 4. Кн. 1. С. 11.

вящих партий и идеологов⁴⁷. Н. Д. Косухин пишет, что самые видные из них «были и остаются идеологами, которые выдвинули свои идеологические концепции. В Заире Мобуту Сесе Секо выдвинул концепцию «заирской подлинности», в Ливии М. Каддафи – автор «третьей мировой теории», в Замбии К. Каунда провозгласил теорию замбийского гуманизма, Л. С. Сенгор – родоначальник концепции негритюда, и эти примеры можно продолжить»⁴⁸.

Следует выделять административные государства с деспотической формой правления, где правитель осуществляет управление страной через индивидуальные распоряжения, различные для каждого случая.

Такая форма правления получила распространение в государствах Востока. Поэтому появился термин «восточные деспотии». Но к государствам такого типа можно отнести сталинское государство, коммунистический Китай периода правления Мао Цзэдуна. «Приказания вождя, – пишет М. В. Масловский о Сталине, – обладали безусловным приоритетом перед любыми формальными нормами»⁴⁹.

Наряду с ними, в истории существовали государства, где правители действовали через принятие законов, устанавливающих нормы поведения для подданных. Правитель сам придерживается этих норм или изменяет их при необходимости. Такие государства можно назвать государствами законности.

1.3.3. Получение власти правителем

Класс управленцев с древних времен стихийно выработал правило занятия должности правителя **по наследству** в рамках одного правящего рода. Оно позволяет законсервировать власть определенной управленческой группы, связанной с родом правителя. Вышняя управленческая элита получает шанс воспитать себе удобного главу государства из наследника престола. Неурегулированность порядка наследования порождает конфликты при смене одного главы государства другим, смуту в стране, гражданскую войну между сторонниками того или иного наследника. Все это подрывает основы существующего строя.

«Исламское государственное право периода Арабского Халифата не знало принципа наследной передачи власти, – от-

⁴⁷ См.: Косухин Н. Д. Африка: поиски обновления. Динамика политических изменений в конце XX – начале XXI вв. М., 2007. С. 68.

⁴⁸ Там же. С. 120.

⁴⁹ Масловский М. В. Анализ концепции тоталитарной бюрократии // Социологические исследования. 2000. № 4. С. 95.

мечает И. М. Фильштинский. – Поэтому, как при Омейядах, внутри династии Аббасидов шла постоянная борьба за наследование престола»⁵⁰. После смерти аль-Махди в 785 г. началась обычная в истории Халифата борьба между претендентами на престол. «Один из сыновей аль-Махди – Муса аль-Хади был в это время правителем Джурджана, а второй – Харун ар-Рашид – Азербайджана и Армении. Каждый из претендентов имел собственную администрацию и советников, готовых бороться за власть своего патрона». Сначала власть получил аль-Хади. Но мать отравила его, и правителем стал Харун ар-Рашид. Его мать обрела огромное влияние в политической жизни государства и пользовалась им до самой смерти в 790 г.⁵¹

Болезнью всех административных государств, вышедших из родового строя, был конфликт между двумя порядками наследования власти. Согласно родовым традициям, власть вождя переходила к старшему в роду (как правило, брату умершего правителя). Укрепление семьи и распад родовых отношений привел к передаче власти от отца к сыну.

В частности, ослабление управленческих групп в XII в. в Древней Руси и усиление посадского населения было связано с постоянными конфликтами за место князя между дядьями и племянниками.

В истории нередки примеры передачи власти правителем выbranному им наследнику или преемнику. Такой порядок более рационален. Возникает возможность выбрать более достойного и избежать появления безвольных правителей, не способных защитить интересы класса управленцев.

В Византии император мог передать власть не старшему сыну и даже дальнему родственнику или «постороннему человеку»⁵². Юстин II Младший назначил своим преемником начальника царских телохранителей⁵³.

Часто одной воли правителя недостаточно для того, чтобы передать власть своему избраннику. Необходимо заставить высшие управленческие слои примириться с этим выбором или устранить несогласных.

Перед смертью халиф Арабского Халифата аль-Мансур заставил улемов и лиц из своего ближайшего окружения при-

⁵⁰ Фильштинский И. М. История арабов и Халифата (750–1617 гг.). М.: АСТ: Восток–Запад, 2006. С. 36.

⁵¹ Там же. С. 45.

⁵² См.: Величко А. М. Указ. соч. С. 179.

⁵³ Там же. С. 180.

связать в Мекке его сыну. Однако о наследнике широко не было объявлено, дабы раньше времени не вызвать протест других членов хашимитского рода⁵⁴.

Ким Чен Ир в Северной Корее не сразу сменил своего отца, а постепенно брал аппарат управления в свои руки. На февральском (1974 г.) Пленуме ЦК Трудовой партии Кореи (ТПК) он был избран членом Политкомитета ЦК ТПК, секретарем ЦК ТПК и официально был признан партийным руководством в качестве «наследника» вождя⁵⁵. В 1980 г. на VI съезде ТПК наследник был избран членом Президиума Политбюро ЦК ТПК, секретарем ЦК ТПК и членом Военного Комитета ЦК партии, однако до начала 1990-х гг. не занимал государственных постов. К середине 80-х гг. он уже сосредоточил в своих руках повседневное руководство страной⁵⁶. «В последние годы жизни Ким Ир Сен занимался почти исключительно вопросами внешней политики и межкорейских отношений, передоверив все «домашние» дела сыну. Многие северокорейцы уже достаточно привыкли к “наследнику”»⁵⁷.

В России, прежде чем передать В. В. Путину должность Президента РФ, Б. Н. Ельцин назначил его председателем Правительства РФ.

В древности и в Средние века не часто, но имели место случаи, когда власть в стране передавалась тому, кто **побеждал во внутриаппаратной борьбе**, получал, например, поддержку высших сановников, верхушки армии.

В Марокко и Омане в выборах правителя принимали участие улемы при большом влиянии шейхов племен, в Бухарском эмирате, Афганистане, Камбодже, в мусульманских султанатах Малайи – члены Государственного совета или Совета знати. В результате разгоралась даже вооруженная борьба между претендентами на престол и возникали династические кризисы⁵⁸.

В Византии, когда были закрыты обычные пути передачи власти, Церковь, Сенат, аристократия и армия сами оставляли выбор на конкретном лице⁵⁹.

⁵⁴ См.: Фильштинский И. М. Указ. соч. С. 36–37.

⁵⁵ См.: Жебин А. З. Эволюция политической системы КНДР в условиях глобальных перемен. М.: Русская панорама, 2006. С. 54.

⁵⁶ Там же. С. 55.

⁵⁷ Там же. С. 54.

⁵⁸ См.: История Востока: В 6 т. Т. 4. Кн. 1. С. 21.

⁵⁹ См.: Величко А. М. Указ. соч. С. 181.

Нелегитимным способом выдвижения правителя поддерживающей его управленческой элитой были внутриворцовые перевороты.

Оценив всю пагубность политики императора Фоки, аристократия Византии самоорганизовалась, выдвинула из своей среды наиболее талантливого лидера – экзарха Африки Ираклия и возвела его на престол⁶⁰.

В России восемнадцатый век был богат на дворцовые перевороты. Гвардия решала судьбы императоров.

При наличии традиций передачи власти по наследству, управленческой элите трудно назначать правителя по своему собственному усмотрению. Прибегают к разного рода ухищрениям. Правитель, обладающий поддержкой управленческой элиты, становится регентом законного наследника.

Например, Кантакюзин, Вотаниат, Палеолог в Византии. Михаил VIII Палеолог ослепил юного наследника престола Иоанна IV Ласкаря (1258–1261), чтобы не отдавать ему власть при достижении им совершеннолетия⁶¹.

Как уже отмечалось, законному наследнику передают только формальные полномочия, оставляя реальные нити власти у того, кого поддерживает двор.

В XX веке класс управленцев настолько укрепился и организовался, что стал более или менее сознательно выдвигать на должность правителя одного из своих представителей.

Например, в СССР и других государствах советского типа высшая бюрократия квазипартии решала, кого выдвинуть на пост правителя. В результате внутриолигархических войн к власти пришел сначала И. В. Сталин, затем Н. С. Хрущев. Позднее высшая управленческая элита мирным путем сместила его с должности и поставила на пост Генерального секретаря ЦК КПСС Л. И. Брежнева.

Опираясь на нацистскую бюрократию, А. Гитлер стал фюрером и уничтожил всех своих партийных конкурентов («ночь длинных ножей»).

Во внутрибюрократической борьбе побеждает тот, кто способен **собрать вокруг себя более мощную клику и уничтожить** (или нейтрализовать иным путем) всех своих **противников**.

Историки описывают, как Мао Цзэдун шел к власти внутри Коммунистической партии Китая, дискредитируя признанных руководителей Коммунистической партии Китая (КПК) Ли Дачжао и Чэнь Дусю, а одновременно организовывал трав-

⁶⁰ См.: Величко А. М. Указ. соч. С. 185.

⁶¹ Там же. С. 177.

лю всех, кто выступал против выдвижения его самого⁶². «Он устраивал интриги внутри партии, склоки между товарищами, и это являлось его излюбленным и обычным приемом. Он мечтал создать свою личную клику и разрушить партийную организацию»⁶³.

В ходе политических кампаний Мао Цзэдун «фальсифицировал историю КПК, представляя собственную фигуру в качестве главного ее персонажа, добиваясь абсолютного авторитета и полной власти в партии и в контролировавшихся Красной Армией районах. Эту кампанию характеризовало наличие продуманного плана с разнообразным арсеналом средств реализации». Мао Цзэдун поставил под контроль средства информации, создал прочную опору в органах безопасности⁶⁴. Спецслужбы, которыми руководил преданный Мао Цзэдуну Кан Шэн, начали производить аресты лиц, неугодных Мао Цзэдуну. По опробованной в СССР практике их обвиняли в связях с Гоминьданом и Японией. Коммунистов заставляли каяться в антипартийных поступках и восхвалять Мао. «Почти все его оппоненты в руководстве КПК были вынуждены публично признать свои взгляды «вредными» или просто подчиниться решению осудившего их ЦК КПК»⁶⁵.

Выиграв во внутривнутрипартийной борьбе у Ли Лианя и Чжан Готау, у Бо Гу и Ван Мина, Мао Цзэдун сосредоточил затем силы против главного противника – Чан Кайши»⁶⁶.

Подчас получение должности правителя страны связано с победой одной управленческой группы над другой в организованной ими **гражданской войне**.

В ходе Гражданской войны В. И. Ленин стал правителем России. Лидеры Коммунистической партии Китая, в том числе Мао Цзэдун, вели войну с Чан Кайши на протяжении тридцати лет. Посредством победы в гражданской войне пришел к власти в Испании диктатор Франко.

Выдвижение управленческой элитой одного из своих представителей на должность правителя может происходить достаточно **мирно**.

⁶² См.: Мясников В. С. Указ. соч. С. 75.

⁶³ Владимиров О., Рязанцев В. Страницы политической биографии Мао Цзэдуна. М., 1975. С. 38.

⁶⁴ См.: Мясников В. С. Указ. соч. С. 76.

⁶⁵ Там же.

⁶⁶ Там же. С. 77.

Отставка Н. С. Хрущева и выдвижение на пост правителя в СССР Л. И. Брежнева произошла без единого выстрела, в результате заговора внутри руководства КПСС.

В коммунистическом Китае постепенно, без всяких переворотов, власть от Дэн Сяопина перешла к Цзян Цзэминю, а от него к Ху Цзиньтао⁶⁷.

Чтобы сохранить свою власть, управленческая олигархия пытается поставить на должность правителя слабого человека, который будет подконтролен ей.

Бояре, выбирая в 1613 г. царя Московского царства, «хотели выбрать не способнейшего, а удобнейшего», – пишет В. О. Ключевский. Известны слова Ф. И. Шереметева: «Миша Романов молод, разумом не дошел и нам будет поваден»⁶⁸.

Судя по всему, по такому же принципу управленческая олигархия выбирала в правители Л. И. Брежнева и М. С. Горбачева.

Еще в Древнем Риме и Византии появилась практика передачи власти правителем выбранному им **преемнику** не из числа родственников. Она сохраняется и в XX в.

В Танзании Дж. Ньерере, уходя с поста президента в 1985 г., передал власть своему преемнику Али Хасану Мвиньи. Примерно так же произошел переход власти от Л. Сенгора к А. Диуфу в Сенегале, от Н. Манделы к Т. Мбеки в ЮАР. Б. Н. Ельцин в России назвал своим преемником на должность Президента РФ В. В. Путина. Это решение было утверждено проведенным плебисцитом.

Лидер внутри слоя управленческих элит, начиная с XIX., иногда стал прибегать к подтверждению своей власти с помощью **плебисцитов**, имеющих заранее известный результат.

Первым на путь проведения плебисцитов вступил Наполеон Бонапарт. Эту практику продолжил Луи Бонапарт.

В XX веке проведение плебисцитов стало распространенным во всем мире. Все диктаторы Европы, Азии, Африки, Латинской Америки предлагали населению подтвердить свою верность вождю. Подчас при проведении плебисцита правитель создает видимость наличия свободных выборов. Выставляются иные кандидаты на пост главы государства, у которых нет шансов победить.

⁶⁷ См.: Портяков В. Я. От Цзян Цзэминя к Ху Цзиньтао: Китайская Народная Республика в начале XXI в.: Очерки. М.: Ин-т Дальнего Востока РАН, 2006. С. 8.

⁶⁸ Цит. по: Романовы. Исторические портреты. 1613–1762. М.: Армада, 1997. С. 36.

Усиление роли масс в истории привело к тому, что должность правителя стали занимать харизматические личности, способные гипнотизировать толпу. Нередко они получают власть в ходе демократических выборов и затем принимают меры, обеспечивающие свое пожизненное правление.

В ходе свободных, демократических выборов в Германии нацистская партия получила большинство мест в рейхстаге, и А. Гитлер стал главой правительства.

А. Лукашенко выиграл первые свободные выборы в Беларуси в 1994 г.⁶⁹, а уже затем превратился в диктатора.

Патерналистски и вождистски настроенное население административного общества не ищет себе альтернативного лидера, если страна развивается без особых потрясений. Такое население не поддерживает оппозицию, даже если она не уничтожена. Например, лидеры стран, живущих за счет природной ренты (продажа полезных ископаемых – нефти, газа и др. – за рубеж), при высокой цене на полезные ископаемые могут не беспокоиться за свою власть. В страну стабильно поступает валюта, за счет которой обеспечивается приемлемый уровень жизни населения. Большинство населения вполне довольно таким положением и не стремится к переменам.

В условиях межнациональных и межэтнических конфликтов в стране большинство населения на выборах поддерживает лидера, представляющего доминирующую нацию или этнос.

Отмечается, что авторитарные лидеры Африки опираются на свои этнические связи⁷⁰.

Естественно, класс управленцев обычно заинтересован в **пожизненном сохранении власти правителя**, представляющего его (класса) интересы, поскольку новый правитель, как правило, приходит со своей кликой. В случаях имитации республиканской формы правления, правитель не ограничивается в числе сроков занятия должности и продлевает свое нахождение у власти бесценно с помощью плебисцитов.

Это правило действует в Азербайджане, Беларуси, Казахстане, Туркменистане, Узбекистане.

Интересный вариант сохранения власти правителем придумали в России в 2007 г. Чтобы не нарушать требования Конституции РФ 1993 г. об ограничении срока пребывания одного человека на должности Президента, В. В. Путин поменял должность Президента РФ на должность Председателя Правительства РФ. На место Президента был поставлен

⁶⁹ См.: Гельман В. Я. Из огня да в полымя? // Полис. 2007. № 2. С. 92.

⁷⁰ См.: Косухин Н. Д. Указ. соч. С. 68.

его верный помощник, который не осмелится воспользоваться имеющимися у него инструментами власти. Возникло что-то вроде сёгуната в средневековой Японии.

Подчас норма о пожизненном правлении закрепляется в законе.

Так сделал Иосип Броз-Тито в Югославии. Так же поступили некоторые правители Африки после захвата ими власти. Бывший президент Туниса Х. Бургиба свыше 30 лет был у власти, а в 1974 г. его провозгласили пожизненным президентом⁷¹.

Правитель, получивший власть по наследству или в результате внутриаппаратной борьбы, не всегда может эффективно управлять обществом, добиваться его развития, хотя бы в своих собственных интересах.

Исследования стран Западной Африки с авторитарными режимами показывают, что «большинство лидеров имеют склонность к эгоизму и эгоцентризму, не всегда добросовестно выполняют свои обязанности», «некоторые лидеры своими действиями и наклонностями не способствуют развитию», «случайно пришедшие к власти лица или традиционные правители не могут эффективно руководить», «отсутствие альтернатив в борьбе за лидерство приводит к тому, что пришедший к власти руководитель отличается самонадеянностью и нетерпимостью к критике»⁷².

1.3.4. Средства, методы, способы, приемы удержания и расширения власти правителем административного государства

Организационные средства поддержания власти правителя

Император, пишет Л. Е. Шепелев⁷³, не может осуществлять власть без посредников в лице огромного чиновничьего аппарата.

Фридрих Барбаросса в свое время принял налоговые законы, но не мог их реализовать, так как не имел штата финансового управления (сборщиков налогов). Он не мог собрать ни одного из объявленных им налогов⁷⁴.

Лидеры, которые не осознают, что главной силой в административном государстве является бюрократия, теряют власть.

Это хорошо было проиллюстрировано конкуренцией между И. В. Сталиным и его оппонентами (Л. Д. Троцкий, Н. И. Бу-

⁷¹ См.: Косухин Н. Д. Указ. соч. С. 65.

⁷² Там же. С. 68.

⁷³ Шепелев Л. Е. Указ. соч. С. 38.

⁷⁴ См.: Берман Г. Дж. Западная традиция права: Эпоха формирования. М.: Изд-во Московского ун-та, 1994. С. 460.

харин). Последние пользовались поддержкой партийных масс, были умелыми ораторами. Но они были побеждены Сталиным, который занял должность секретаря в центральном аппарате партии, подчинил себе этот аппарат и, опираясь на него, расправился со всеми своими противниками.

Аппарат государства должен быть лично предан правителю. Государственная служба в административных государствах является службой государю, а не обществу.

Например, все чиновники Византийской империи были связаны с монархом личной клятвой или присягой, которую приносили при восшествии его на престол⁷⁵. Такой же порядок существовал в царской России.

В Советском государстве личная преданность чиновников правителю не закреплялась законодательно, но поддерживалась на деле. Е. Стригин отмечает, что каждый новый советский правитель убирал вокруг себя старые кадры и ставил на их место новые, лично ему обязанные выдвижением и преданные лично ему. Сталин делал это с шумом и судебными процессами, Л. И. Брежнев – тихо, медленно и без шума. М. С. Горбачев решил сделать это «быстро и с шумом, но под благоприятными предложениями»⁷⁶.

Высшие слои управленческого класса имеют тенденцию к аристократизации. Они приобретают собственные средства власти, начинают реализовывать свои личные или групповые интересы. Таким образом они ограничивают власть правителя. Поэтому очень часто те правители, которые желают расширить свою власть, заменяют старую управленческую аристократию на незнатных управленцев, полностью зависимых от своего хозяина и благодарных ему за свое возвышение.

Например, император Древнего Рима Нерон передавал бразды правления в руки своих вольноотпущенников, бывших рабов⁷⁷.

Царь Иван Грозный также опирался на незнатное дворянство в борьбе со знатным и богатым боярством.

Внутри аппарата управления должна поддерживаться исполнительская дисциплина. Без давления на чиновников сверху они начинают действовать не в интересах всего класса, а в личных и групповых интересах. Это грозит ослаблением всего административного государства.

⁷⁵ См.: Величко А. М. Указ. соч. С. 192.

⁷⁶ Стригин Е. КГБ был, есть и будет. От КГБ СССР до МБРФ (1991–1993). М.: Эксмо, 2004. С. 10.

⁷⁷ См.: История Древнего мира. Древний Рим. Минск: Харвест, 1998. С. 325.

И. В. Сталин был очень жестокий правитель и физически уничтожил огромное число подчиненных, но за счет этого он обеспечил монополию власти управленцев в обществе.

Ограничить власть правителя могут стремиться его родственники. В этом случае приходится от них избавляться.

Халиф аль-Мансур в Арабском Халифате, заняв должность главы государства, устранил своих родственников и лидеров алидской знати с важнейших постов в государстве. Члены семьи халифа, заподозренные в каких-либо претензиях на роль главы государства, были взяты под неусыпное наблюдение, а многие из их советников и секретарей-катибов – казнены. На все высокие посты были назначены преданные ему люди, часто сомнительного происхождения и даже из рабов⁷⁸.

Если родственники правителя не могут сами занять его место и их благополучие зависит от сохранения власти правителя, то они являются лучшими его помощниками. Правитель назначает своих родственников на все важные должности в аппарате государства. Это имело место не только в монархических государствах древности и Средневековья.

К моменту смерти Ким Ир Сена около двадцати его родственников занимали ключевые посты в высшем звене партийного и государственного аппарата: членов и кандидатов в члены Политбюро ЦК ТПК, секретарей ЦК ТПК, заместителя премьера Административного Совета КНДР. В этот состав входил его младший брат Ким Ен Дю⁷⁹.

Правитель может опереться в формировании лично преданного ему аппарата на своих земляков или друзей детства и юности (вместе учились или работали).

При правителе обычно создается неформальный клан, состоящий из родственников, друзей или земляков.

Так, Л. И. Брежнев опирался на молдавский и днепрпетровский кланы. В. В. Путин опирается на «питерских» и бывших работников КГБ СССР.

Вокруг правителя формируется его клиента, т. е. люди, которые получают от него блага и преданы ему.

Исследователи стран Тропической Африки пишут, что здесь «широко распространена патронажно-клиентальная система, которая подразумевает преданность группы лидеру, патрону и его обязанность делиться частью материальных благ, статуса, престижа со своими клиентами». На этой основе формируются политические кланы⁸⁰.

⁷⁸ См.: Фильштинский И. М. Указ. соч. С. 28.

⁷⁹ См.: Жебин А. З. Указ. соч. С. 57.

⁸⁰ Косухин Н. Д. Указ. соч. С. 61.

Довольно сложно удерживать власть нетрадиционному правителю, не являющемуся представителем правящего рода. Он вынужден держать при себе формального правителя, от имени которого и осуществляет свою власть.

Подобная ситуация сложилась в Китае в 80-х гг. II столетия. Провинциальный полководец Цао Цао стал фактическим правителем. «Разыгрывая из себя бескорыстного спасителя и верного слугу трона, – пишет В. Малявин, – он в действительности создал собственный режим. Кроме того, выступая от высочайшего имени, Цао Цао мог быстро восстановить нормальную деятельность бюрократического аппарата». Император ему нужен был только как символ единства страны⁸¹.

Из лично преданных правителю людей выделяются его советники и фавориты, помогающие правителю осуществлять власть, подчас заменяющие его при выполнении каких-либо функций.

Как уже отмечалось, сила правителя в послушном аппарате лично преданных ему чиновников, из которых формируются правительство и исполнительные органы.

Для того чтобы в большей степени засекретить деятельность исполнительной ветви власти, правители часто наряду с официальным правительством создают теневой кабинет из наиболее приближенных советников. Он может иметь форму личной канцелярии правителя или администрации президента.

При создании видимости республики правитель, занимающий должность главы государства, не допускает представительный орган к формированию правительства или только имитирует участие депутатов в его формировании.

Глава правительства, конечно, должен полностью зависеть от правителя. Он подлежит отставке в любое время по воле правителя и с его согласия осуществляет всю свою деятельность, в том числе назначение министров и других должностных лиц.

Во избежание перехвата роли правителя председателем правительства, значительную часть исполнительских функций правитель, являющийся главой государства, должен осуществлять сам непосредственно, а также ввести контроль за всеми действиями главы правительства.

Часто, в истории отдельных государств, правитель опирался на армию. Для этого ему необходимо было пользоваться ее поддержкой. В свою очередь, потеря контроля над армией иногда означала и потерю власти над страной. Военные командиры перехватывали власть у гражданских правителей.

⁸¹ Малявин В. Империя ученых. М.: Европа, 2007. С. 308.

Например, Мао Цзэдун действовал по выработанной им формуле: «Винтовка рождает власть»⁸².

Армия, на которую глава государства не может опереться, должна быть распушена, несмотря на угрозу безопасности страны.

Например, после окончания гражданской войны в Древнем Риме Октавиан распустил большую часть легионеров, позаботившись о том, чтобы они в будущем не выступили против него⁸³.

Большевики, придя к власти, в первую очередь развалили царскую армию, которая могла оказать им организованное сопротивление.

Для выявления и расправы над оппозицией правитель должен иметь хорошо разветвленный аппарат слежки и репрессий.

Историки отмечают, что первый римский принцепс Октавиан сумел удержаться у власти на протяжении десятилетий потому, что своевременно раскрывал по доносам и ликвидировал заговоры⁸⁴.

Неограниченная монархия и могучий бюрократический аппарат с жандармерией, полицией и армией являлись основой власти бюрократии в России начала XX в.⁸⁵

Для обеспечения безопасности главы государства создается его **личная охрана**. Последняя может предотвратить государственный переворот или реализовать его. Предатели в личной охране могут отнять власть у одного главы государства в пользу другого или присвоить ее себе. Начальник охраны часто являлся ближайшим доверенным лицом главы государства.

В аппарате управления государства обычно имеется специальный орган или должностное лицо, которое устраивает личные дела правителя, ведет его хозяйство.

В царской России было особое *Министерство двора*, которое изыскивало средства для царя, его семьи и родственников, обслуживало всю императорскую фамилию. Личным имуществом царя (кабинетские земли, леса, заводы) заведовал Кабинет, входящий в состав Министерства⁸⁶.

Угроза власти правителя часто исходит от усилившихся правителей регионов. Глава государства должен лично назначать своих представителей для управления на местах и создавать систему контроля за их деятельностью.

⁸² Жебин А. З. Указ. соч. С. 55.

⁸³ См.: История Древнего мира. Древний Рим. Минск: Харвест, 1998. С. 181.

⁸⁴ Там же. С. 180.

⁸⁵ См.: Ерошкин Н. П. Российское самодержавие. С. 325.

⁸⁶ Там же. С. 291.

Власть императора в России XIX в. обеспечивалась назначением им всех губернаторов⁸⁷. Усилившиеся земства являлись важнейшим фактором подрыва монархии.

Укрепление власти Наполеона Бонапарта сопровождалось созданием централизованного бюрократического аппарата. «Местные чиновники всецело зависели от центральной администрации: в департаментах правительство назначало префектов, в округах и общинах – супрефектов и мэров. Выборные местные советы (муниципальные, общинные и генеральные) имели лишь совещательное значение, их решения подлежали утверждению соответствующей администрацией»⁸⁸.

Придя к власти, А. Гитлер отменил самоуправление земель. Германия была разделена на округа, в которые были назначены гауляйтеры, представлявшие фюрера.

Укрепление власти В. В. Путина в России также сопровождалось переходом к назначаемости глав регионов Президентом.

Чтобы правители регионов не смогли найти поддержку среди местного населения, создать преданный лично им аппарат управления, с древних времен практикуется их периодическое перемещение из одного региона в другой.

В Древнем Китае постоянно перемещали губернаторов провинций.

Подчиняясь родственным чувствам, правители древности и Средневековья передавали правление на местах своим сыновьям и другим родственникам, которые, укрепляясь, посягали на власть правителя страны или раскалывали ее на части.

Для устранения опасного для административного государства дуализма между светской и церковной властью правитель должен взять на себя руководство церковью.

Примером такого устройства церкви и государства являлась Византия. Патриарх Мина в VI в. говорил: «Ничто не должно совершаться в святой Церкви против воли и приказаний императора»⁸⁹. Болгарский архиепископ Димитрий Хоматин (XIII в.) указывал, что император, будучи по своей власти епископом Церкви, руководит соборными определениями и придает им законную силу⁹⁰. Он также писал:

⁸⁷ См.: Щепетев В. И. История государственного управления в России. М.: Гуманитарный изд. центр «Владос», 2003. С. 234.

⁸⁸ История государства и права зарубежных стран. М.: Изд-во Московского ун-та, 1991. Ч. 2. С. 64.

⁸⁹ Цит. по: Величко А. М. Указ. соч. С. 190.

⁹⁰ Там же. С. 189.

«Император... есть и называется верховным блюстителем церковного порядка... Он есть вождь церковной иерархии и законодатель по отношению к жизни и поведению священников; он имеет право решать споры между митрополитами, епископами и клириками и избирать на вакантные епископские кафедры... и потому его постановления имеют силу канонов... Как Искупитель наш, помазанный Святым Духом, есть верховный наш Первосвященник, так справедливость требует, чтобы и помазанник Божий, император, наделен был благодатью первосвященства»⁹¹. Сам патриарх мог быть судим царем как блюстителем (епископонархом) Церкви, если бы, например, был обвинен в святотатстве или неправославии, или в каком-нибудь другом преступлении»⁹².

Подобное соотношение церкви и государства восприняло царское самодержавие в России.

В так называемых партийных государствах правитель должен быть главой партеобразного объединения чиновников или поставить на эту должность лично преданного ему человека.

В современных условиях правитель должен подчинить себе основные средства массовой информации, без которых невозможно создать себе позитивный имидж.

Очевидно, что представительные органы ограничивают власть правителя. Поэтому им нет места в административном государстве. Если же класс управленцев создает видимость республиканской формы правления, то власть представительных органов должна быть нейтрализована.

Например, Луи Бонапарт ввел обязанность парламентариев присягать ему на верность (Конституция Франции 1852 г.)⁹³.

Обычно правители закрепляют в законе возможность роспуска непослушного им представительного органа.

Эта возможность заложена, в частности, в Конституции РФ 1993 г. (ст. 109).

Финансово-экономическая основа власти правителя

Максимальную экономическую власть в стране имеет правитель при патримониальной системе, когда вся страна, вместе с ее людьми, рассматривается как объект частной собственности правителя.

В административном обществе с его государственной собственностью на основные богатства страны и распределительной

⁹¹ См.: Величко А. М. Указ. соч. С. 190.

⁹² Там же. С. 194.

⁹³ См.: История государства и права зарубежных стран. Ч. 2. С. 69.

экономикой правитель в любом случае является **верховным распорядителем общественных благ**. Естественно, он сам формирует бюджет. При поддержании имитации республики, парламент лишь придает законную форму властным решениям правителя.

Переход к частнособственническому государству связан с ограничением бюджетных прав правителя в пользу представительного органа.

Всевластие правителя в бюджетной сфере может быть ограничено управленческой олигархией.

В частнособственнических государствах парламент контролирует центральный банк страны, а значит, эмиссию денег и других ценных бумаг. Центральный банк может получить определенную самостоятельность в рамках действия принципа разделения властей.

В административных государствах центральный банк зависим от правителя, его правительства и реализует волю высшей бюрократии. «Зависимость центрального эмиссионного банка от правительства указывает на стремление государства сосредоточить в своих руках всю полноту экономической власти и добиваться свободы от контроля со стороны общества и закона», — отмечает Ф. Шамхалов⁹⁴.

Отношения власти-собственности позволяют правителю удовлетворять свои материальные потребности и удерживать вокруг себя клиентелу, систематически раздавая своим верным слугам поступающие в его распоряжение общественные богатства.

Например, на основании теократического характера власти верховный правитель в странах Востока «претендовал на обладание всеми земными благами и правом распределения этих благ среди подвластного населения»⁹⁵.

В древности и в Средние века правитель передавал отдельные части своей страны в кормление своим слугам. Источником кормления клиентелы могут быть государственные должности, распределяемые правителем.

В разряд клиентелы правителя могут включаться крупные частные собственники, которые получают привилегии: налоговые вычеты, государственные подряды и т. д. Это обеспечивает сохранение административного государства при частной собственности на значительную часть общественных богатств.

Распределительная экономика позволяет правителю предстать перед населением в роли кормильца и покровителя.

⁹⁴ Шамхалов Ф. Теория государственного управления. М.: Экономика, 2002. С. 444.

⁹⁵ История Востока: В 6 т. Т. 4. Кн. 1. С. 11.

В указах османского султана говорилось: «Господь сделал место моего возвышенного пребывания... распределяющим... средства пропитания среди всех народа»⁹⁶.

«В качестве верховного собственника всех земель, – пишет Т. Кондратьева, – русский царь был благодетелем для всех: в конечном счете, только он имел власть накормить или нет. Ведь к середине XVII в. все пользователи вотчин и помещикий, все служилые, а при их посредничестве и все тяглое податное население кормились благодаря доброй воле царя»⁹⁷.

Условный характер собственности в административном обществе обеспечивает возможность правителя отнимать блага у одних людей и передавать их другим, проявившим себя более верными слугами.

В мусульманских правовых теориях правитель признавался обладателем титула собственника земли – рабаке, тогда как непосредственные землевладельцы располагали лишь правом владения – тасарруф⁹⁸.

После того как В. В. Путин закрепился на должности Президента РФ, он отнял богатства у олигархов, отказавшихся служить ему, и передал их имуществу своим людям (например, передача имущества ЮКОСа «Роснефти»). В условиях экономического кризиса 2008–2009 гг. В. В. Путин решил, кому из олигархов государство будет оказывать помощь, а кто разорится.

Конечно, чтобы удержаться у власти в условиях конкуренции с другими странами, правители должны позаботиться о действительном развитии экономики страны, ее обороноспособности.

Если бы И. В. Сталин не сумел провести индустриализацию в СССР, он бы потерял власть в результате войны с нацистской Германией.

А. Гитлер, для расширения своей власти в стране и мире, сумел быстро поднять экономику Германии до уровня передовых стран мира.

Монархи Персидского залива во второй половине XX в. сумели эффективно распорядиться нефтяными запасами своих стран. Они провели модернизацию экономики⁹⁹.

⁹⁶ История Востока: В 6 т. Т. 4. Кн. 1. С. 11.

⁹⁷ Кондратьева Т. С. Кормить и править: От власти в России XVI–XX вв. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2006. С. 46.

⁹⁸ См.: История Востока: В 6 т. Т. 4. Кн. 1. С. 11.

⁹⁹ См.: Политология: Учеб. пособие для высших учебных заведений. М.: Акалис, 1996. С. 123.

Идеологические средства и социальные нормы

Правитель должен посеять в населении веру в свою исключительность и незаменимость. Он может распространять идею своего божественного происхождения, своей мудрости, справедливости, щедрости. Население должно воспринимать его как отца народа, заступника, справедливого судью.

С древних времен власть правителя обеспечивалась его **сакрализацией**.

Чжоуские цари утверждали, что получили свою власть от верховного божества, которое они называли Небом¹⁰⁰.

«Китайский и японский императоры, обладая сверхъестественными способностями, имевшими небесное происхождение, в качестве космократов распространяли свое воздействие и на общество, и на силы природы. Китайский император (хуанди) почитался Сыном Неба и был медиатором – посредником между небесными и земными сферами»¹⁰¹.

Император Византии был священной фигурой, без которой не мыслилось само существование империи¹⁰². Патриарх Антиохийский писал об императорах Византии: «...подобно солнцу, блеском своего православия они просвещают мир с одного его конца до другого. Мощь и деятельность императора касаются тела и души (человека), тогда как мощь и деятельность патриарха касаются только души»¹⁰³. Высшее положение в обществе императора Византии вытекало из христианского правосознания: «Поскольку вся власть исходит только от Бога, то император, согласно православному учению, являлся представителем Христа на земле, Его местоблюстителем в Священной державе». «Император был прообразом Царя Небесного, а Империя – Царства Христова»¹⁰⁴.

Суннитская догматика считала султана главой мусульманской общины, «предводителем верующих», их духовным и светским главой, который должен был вести исламскую общину путем спасения к жизни вечной¹⁰⁵.

Правителю легко удерживать власть в стране, где среди населения сложились **традиции монархического правления**.

Большое значение лидеров в странах Африки исследователи связывают с их традициями, с тем, что еще совсем недавно эти страны находились на догосударственном или ран-

¹⁰⁰ См.: Малявин В. Указ. соч. С. 19.

¹⁰¹ История Востока: В 6 т. Т. 4. Кн. 1. С. 10.

¹⁰² См.: Величко А. М. Указ. соч. С. 181.

¹⁰³ Там же. С. 190.

¹⁰⁴ Там же. С. 188.

¹⁰⁵ См.: История Востока: В 6 т. Т. 4. Кн. 1. С. 10.

негосударственном этапе развития с ключевой ролью вождя в жизни племен, союзов племен и вождейства¹⁰⁶.

Для населения в административном обществе сама должность правителя имеет сакральный характер.

«В официальной титулатуре Османской империи султан традиционно именовался «Тенью Бога на земле» и признавался «халифом» (наместником Аллаха)...»¹⁰⁷

Российские идеологи, чтобы не подрывать авторитет титула президента, предлагали оставить его только за президентом России, запретив называть президентами глав регионов и компаний.

Отечество отождествляется в сознании населения административного общества с его величеством.

Отмечается, что президент в Африке – не только высшее должностное лицо, но и олицетворение государства, нации¹⁰⁸.

Правители отдельных стран стремятся реанимировать старые традиции вождизма, соединить их с вождистской идеологией.

В Заире пришедший к власти в 1960 г. Мобуту обратился к истокам, традициям и обычаям племенного общества. «Такое общество не знает разделения властей. Для него верховный правитель – и руководитель, верховный судья, отец родной, который заботится обо всех и стоит на страже родовых (клановых) ценностей и обычаев. Все население Заира было объявлено состоящим в рядах единой партии Народное движение революции. Все институты государства были объявлены подразделениями партии. А эту последнюю возглавил «славный охотник, побеждающий всех своих врагов», президент Мобуту Сесе Секо»¹⁰⁹.

В странах с патриархальной политической культурой большинство людей сами ищут себе хозяина. А. И. Липкин верно замечает, что «народная масса» является почвой, на которой произрастает самодержавие¹¹⁰. Надо только добавить, что это относится к массе административного общества, которая нуждается в вожде-заступнике.

«После объявления о кончине Ким Ир Сена жители Северной Кореи устремились к многочисленным статуям покойного лидера, перед которыми многие выражали свою скорбь, иногда граничащую с отчаянием. В целом в первое время после

кончины «вождя» обстановка в КНДР весьма напоминала первые дни после смерти Сталина в СССР»¹¹¹.

Очевидно, что в России начала XXI в. восстановление монархии произошло не только в результате мер, принятых «сверху», но и в соответствии с желанием «низов».

Начиная с XIX в., у населения некоторых стран начинает пропадать уважительное отношение к должности правителя. Возникает потребность в создании культа личности конкретного человека, вождя, лидера нации. В этих условиях на должность правителя начинают претендовать не родовитые, но харизматические личности, способные гипнотизировать население своими обещаниями.

Первые удачные пробы создания своего культа личности сделал Наполеон Бонапарт.

В СССР был создан культ личности Сталина.

В нацистской Германии оставшееся на свободе население боготворило фюрера.

Ким Ир Сен культивировал миф о себе как о «непобедимом сталинском полководце», «освободителе Кореи» от колониального господства, «разгромившем при жизни одного поколения два империализма – японский и американский», и, наконец, как о «гении», создавшем идеи чучхе – «вершину философской мысли человечества». Для этого заново была написана корейская история не только минувшего столетия, но и переосмыслено отдаленное прошлое¹¹².

Отмечается, что сегодня «в африканских странах возникает харизматическое правление, в котором харизматические элементы присущи самому институту власти или статусу и не зависят от персональных черт правителя»¹¹³. Вместе с тем, в ходе борьбы за независимость там появились харизматические лидеры. Авторитет должности стал переплетаться с авторитетом личности¹¹⁴.

Для поднятия харизмы вождя применяются различные приемы.

Правитель должен постоянно поддерживать миф о «добром царе – заступнике и кормильце».

«Царские богомольные выезды и патриаршие походы по Москве и окрестностям, – пишет Т. Кондратьева о русских царях, – сопровождалась щедрой благотворительностью. И цари, и царицы, и святители обыкновенно брали с собой деньги и дорогой одеяли нищих, колодников, бедствующих от по-

¹⁰⁶ См.: Косухин Н. Д. Указ. соч. С. 59.

¹⁰⁷ История Востока: В 6 т. Т. 4. Кн. 1. С. 10.

¹⁰⁸ См.: Косухин Н. Д. Указ. соч. С. 68.

¹⁰⁹ Там же. С. 118.

¹¹⁰ Липкин А. И. Российская самодержавная система правления // Понимание. 2007. № 3. С. 43.

¹¹¹ Жебин А. З. Указ. соч. С. 54.

¹¹² Там же.

¹¹³ Косухин Н. Д. Указ. соч. С. 64

¹¹⁴ Там же. С. 68.

жаров и разорений крестьян, а также местное приходское или монастырское духовенство»¹¹⁵.

В России начала XXI в. президент время от времени встречается с народом в эфире и выполняет частные пожелания отдельных просителей: поставить живую ель во Владивостоке на Новый год, провести воду в какую-нибудь одну станцию.

Население не должно забывать своего правителя. Средства пропаганды должны неустанно говорить о его добрых делах.

На сакрализацию монархов в царской России не жалели денег, пишет Т. Кондратьева. «Поминальные службы за здоровье царской семьи сопровождалась раздачей денег или хлеба нищим, узникам или убогим, а также пицци служащим культа. Эти расходы были столь значительными, что, по мнению Котошихина, грозили разорить казну. Погребение какого-либо царя в Москве и его поминовение в течение года в больших городах могло, как он пишет, стоить столько денег, сколько казна получала со всей страны»¹¹⁶.

В России XXI в. добрым делом Президента или Председателя Правительства посвящено больше всего эфирного времени (по сравнению с другими персонами). Особенно много денег на пропагандистские мероприятия тратится во время проведения плебисцитов о доверии Президенту.

Харизматические правители широко используют популистские приемы. Они обещают людям рост благосостояния, уравнительное распределение общественных благ. Начиная с XX в. они активно берут на вооружение социалистические идеи.

На идеях уравнительности и эгалитаризма зарабатывали авторитет советские вожди.

А. Гитлер не гнушался социалистических идей и назвал свою партию национал-социалистической рабочей партией.

Ряд авторитарных правителей африканских стран после прихода к власти брали на вооружение марксистскую риторику: Н. Нгуаби, Д. Рацирака, С. Барре, Менгисту Хайле Марриам, М. Кереку, Т. Санкара. Они объявляли о социалистической ориентации своих стран¹¹⁷.

В век падения роли религии и роста значения идеологии лучше, если вождь представляется источником передовой мысли. Население должно верить, что только он знает путь к процветанию страны, спасению нации.

Седьмой пленум ЦК КПК 20 апреля 1945 г. принял решение «О некоторых вопросах истории нашей партии», в котором подчеркнул, что произведение Мао Цзэдуна – это «блестящие образцы китайского диалектического материализма». В решении настоятельно рекомендовалось «во всей партии укоренить идеи, линию и стиль работы товарища Мао Цзэ-дуна»¹¹⁸. В докладе «О новом уставе партии» Лю Шаоци говорил: «У нашей нации родилась и развивалась своя особая и цельная, правильная теория революционного строительства государства китайского народа. Этой теорией являются идеи Мао Цзэдуна, теория и политика товарища Мао Цзэдуна в вопросах китайской истории, общества, китайской революции. Идеи Мао Цзэдуна – это идеология, объединяющая теорию марксизма-ленинизма с практикой китайской революции, это китайский коммунизм, китайский марксизм»¹¹⁹.

Средством распространения мифов о себе является совершение некоторых **ритуальных действий**: выезд в народ, публичные выволочки подчиненным холопам, акты заступничества за обманутых и униженных, прикосновение к общественно значимым позитивным событиям (открытие дорог, мостов, музеев и т. д.).

Октавиан прославил себя тем, что развернул в Риме огромное строительство. Он получил его кирпичным, а оставил мраморным. «Постройки давали работу множеству плебса и способствовали росту популярности Августа, а также повышали престиж Рима как столицы империи»¹²⁰.

Для укрепления своего авторитета вождь часто доказывает свою **связь с бывшими славными предшественниками**.

Русские цари пытались проводить свою родословную то от Рюрика, то от самих римских императоров, подчеркивали свою преемственность Восточной Римской империи.

Сталин доказывал свою верность ленинским заветам.

Египетские правители начала XXI в. подчеркивают свое следование линии национального героя Египта Гамалея Абдель Насера¹²¹.

В традиционных обществах авторитет правителя основывался на древности его рода, на его связи с мифическими или религиозными природителями.

¹¹⁸ Варнаи Ф. Путь маоистов. М.: Прогресс, 1979. С. 72.

¹¹⁹ Там же. С. 76.

¹²⁰ История Древнего мира. Древний Рим. С. 192.

¹²¹ Brumberg D. The Trap of Liberalized Autocracy // Journal of Democracy. 2002. V. 13. n. 4. P. 62.

¹¹⁵ Кондратьева Т. Указ. соч. С. 28–29.

¹¹⁶ Там же. С. 29.

¹¹⁷ См.: Косухин Н. Д. Указ. соч. С. 66.

Некоторые правители мусульманского мира могли гордиться своим происхождением от родственников Пророка или приписывали себе эту родственную связь.

Не лучшим, но часто применяемым способом укрепления авторитета правителя является критика предшествующего правителя.

Большевистские лидеры пытались строить свою власть на критике самодержавия. Н. С. Хрущев набирал авторитет как человек, покончивший с репрессиями Сталина. М. С. Горбачев усиленно критиковал застой периода правления Л. И. Брежнев. В. В. Путин в своем первом послании и выступлениях обвинил прежний режим, который сделал его Президентом, в развале и разворовывании страны, армии и флота¹²².

Подобные приемы для укрепления собственной власти подрывают вождистское сознание населения страны. Оно перестает преклоняться перед должностью правителя.

Это учитывали, например, в Китае после смерти Мао Цзэдуна. Новые правители осуществляли курс прямо противоположный тому, что проводился до них. Но они утверждали, что продолжают дело Мао Цзэдуна.

Как уже неоднократно отмечалось, с личностью вождя должны связываться только успехи развития общества. Для несения ответственности за общественные беды должен находиться «стрелочник». «Успехи вождя должны подтверждать его непогрешимость, а любая его неудача и ошибка – либо свидетельствовать о невежестве простых смертных, не разбирающихся в его делах, либо казаться результатом злостных козней его коварных врагов»¹²³.

В XX в. идеальный диктатор должен был обладать следующими свойствами: выглядеть и обаятельным суперменом, и человеком из народа; он должен уметь сохранять дистанцию и быть близким к массам; казаться нечеловечески мудрым и одновременно простым, одиноко нести груз ответственности и быть открытым для почитания¹²⁴.

Конечно, правитель должен организовать идеологическую борьбу с теми, кто недостаточно лоялен к нему.

Радио Северной Кореи в одной из своих передач предупредило корейцев о недопустимости критики не только действующего вождя Ким Ир Сена, но и его наследника Ким Чен Ира.

¹²² См.: Пионтковский А. «За Родину! За Абрамовича. Огонь!». М., 2005. С. 33–35.

¹²³ Брамштедте Е., Френкель Г., Маннвел Р. Йозеф Геббельс – Мефистофель усмеяется из прошлого. Ростов н/Д, 2000. С. 208.

¹²⁴ Там же.

Если люди не будут вооружены правильным взглядом на роль вождя, говорилось в обращении, то «кучка заговорщиков и оппортунистов» может поднять голову и начать «критиковать абсолютную позицию и достоинство вождя и его преемника в попытке узурпировать руководство партией и страной»¹²⁵. После смерти отца была задействована формула «Ким Чен Ир – это Ким Ир Сен сегодня»¹²⁶.

Методы, приемы

и способы удержания власти правителем

Правитель, как правило, должен уметь отстаивать свое лидерство внутри управленческой элиты: выявлять и устранять внутри нее своих противников, укреплять свою клику.

Например, как отмечают исследователи, Ким Ир Сен для установления и упрочения режима своей личной власти в Корее широко использовал такие традиционные методы борьбы корейских феодальных кланов и авторитарных режимов, как физическое устранение политических соперников, чистка партийного и государственного аппаратов¹²⁷.

При отсутствии строго установленного порядка передачи власти от одного правителя другому, у действующего лидера всегда возникают конкуренты, которые могут устроить государственный переворот и захватить власть.

В Османской империи даже возникло правило, в соответствии с которым правитель при вступлении на трон должен был убить всех своих братьев.

Борьба за удержание престола в административном государстве, в отличие от частнособственнических, обычно бывает очень жестокой. Проигравший теряет все, в том числе жизнь.

Наследовавший после Октавиана император Римской империи Тибериус сразу после смерти Октавиана убил его внука Агриппу Постумата, как возможного претендента на престол¹²⁸, а затем и своего племянника Германика, который пользовался уважением в войсках¹²⁹. Нерон убил своего названного брата Британика и свою мать, претендовавшую на полную власть в империи¹³⁰.

¹²⁵ Жебин А. З. Указ. соч. С. 56.

¹²⁶ Там же.

¹²⁷ Там же. С. 53–54.

¹²⁸ См.: История Древнего мира. Древний Рим. С. 295.

¹²⁹ Там же. С. 313.

¹³⁰ Там же. С. 321.

И. В. Сталин физически уничтожил всех своих бывших товарищей по партии, которые могли оспаривать его право верховного вождя.

Управление властной элитой, окружающей правителя осуществляется на основе принципа «разделяй и властвуй». Правитель поддерживает конкуренцию между группами людей, которые его окружают. Каждая из групп пытается выслужиться перед хозяином и «потопить» конкурентов. Они зорко следят друг за другом. Это позволяет вовремя раскрывать заговоры против правителя.

Например, в Северной Корее при дворе Ким Ир Сена было три партии. Одну возглавлял его сын Ким Чен Ир. Вторую – вторая жена Ким Ир Сена со своими детьми. Третью – родственники по отцовской и материнской линиям¹³¹. Еще одну группу в руководстве страны составляют так называемые «партизаны» – соратники Ким Ир Сена по борьбе с Японией в 1930–1940-х гг. и их родственники¹³². Чтобы обезопасить себя от сводных братьев от второй жены отца, Ким Чен Ир держал их за границей на различных дипломатических должностях¹³³.

При В. В. Путине при дворе боролись группа «питерских юристов» с группой «питерских кагэбэшников».

Конкуренция поддерживается между отдельными ведомствами.

П. А. Валугев писал в 1868 г. о России: «Самодержавная власть, со своей стороны, находит в разладе между министрами некоторое обеспечение своей всецелости и неприкосновенности. Она чувствует себя как будто самодержавнее при исполнителях, между собой не согласных, чем при исполнителях единодушных»¹³⁴.

Правители всех времен и народов должны прибегать к методу «кнута и пряника». Хитрость приходится сочетать с прямым насилием. В XX в. многие правители административных государств имитировали наличие республиканской формы правления. Но как только возникала опасность, что имитационные механизмы грозят потерей власти правящей группы, их приходилось отбрасывать и применять методы прямого насилия: распускать вышедший из подчинения парламент, отменять действие конституции, разгонять демонстрации, подвергать аресту или уничтожению лидеров оппозиции.

Например, в 1996 г. в России откровенно говорилось, что, в случае если президент Ельцин не получит власть на выборах,

¹³¹ См.: Жебин А. З. Указ. соч. С. 58.

¹³² Там же.

¹³³ Там же. С. 59.

¹³⁴ Цит. по: Шепелев Л. Е. Указ. соч. С. 45.

будет введено прямое президентское правление, фактически диктатура.

С древних времен известен принцип ротации кадров, который должен применять правитель, для того чтобы его подчиненные не обзавелись широкими связями по месту службы и не смогли конкурировать с ним за власть.

Систематическую ротацию кадров практиковал И. В. Сталин.

Для поддержания своего авторитета среди населения правитель должен позаботиться о том, чтобы постоянно переключать вину за негативные последствия своего правления на подчиненных, внешних врагов, объективные обстоятельства. Как древние люди приносили в жертву богам своих соплеменников, так правитель должен время от времени жертвовать частью своих чиновников: обвинять их в коррупции, недостаточной заботе о населении, прилекать их за это к ответственности, снимать с должностей.

Например, в механизме государства России с 1993-го по 2007 г. была реализована модель, основанная на том, что государственное управление осуществляет Президент РФ и его администрация, а ответственность за нее несут члены правительства. Они выступают в роли «громоотвода», или «мальчишек для битья». Система компенсирует членам правительства, отстраняемым от должности, испытанными ими неприятности. Во-первых, президент не запрещал им при исполнении своих обязанностей злоупотреблять своим служебным положением, накапливать собственный капитал. Во-вторых, членам правительства не воспрещалось лоббировать интересы определенных коммерческих структур, которые после увольнения члена правительства заботятся об его трудоустройстве. Таким образом, непропорциональное распределение прав и обязанностей между президентом и правительством не вызвало протеста у членов правительства. Главное то, что удавалось успешно обманывать население и достоинства руководства приписывать президенту, а недостатки списывать на плохое правительство. Это обеспечивало высокий рейтинг доверия к президенту, поддерживало вождистские настроения у населения. Именно такая структура механизма государства позволила провести в России непопулярные реформы, осуществляемые за счет ущемления интересов большинства, придать власти бюрократии новый вид.

История показывает, что правители прибегают к разного рода хитростям с целью выявления своих противников, предотвращения заговоров против них.

Например, Октавиан, установивший принципат в Древнем Риме, для выявления недостаточно лояльных ему лиц в 27 го-

ду до н. э., сославшись на болезнь, просил сенат освободить его от обязанностей правителя¹³⁵. К этому же приему прибегал Иван Грозный.

История знает примеры, когда правители использовали массы населения для устранения своего недостаточно преданного окружения.

Например, Иван IV использовал восстание московского люда в 1547 г. для избавления от своих родственников, правивших страной в период его малолетства.

Мао Цзэдун использовал молодежное движение хунвейбинов для расправы с недостаточно лояльной по отношению к нему партократией.

В 1980-х гг. М. С. Горбачев постарался приобрести народную любовь и, опираясь на поддержку населения, избавиться от окружавших его старых аппаратчиков, но вовлеченные в борьбу массы вышли из подчинения и свергли его самого.

Интересным способом отделить своих последователей от тех, кто недостаточно предан правителю, является построение новой столицы государства.

Так поступили царь Ассирии Ашшур и другие правители Месопотамии¹³⁶.

Этот прием был применен Андреем Боголюбским, который отстроил административный город Владимир, покинув старший в княжестве Суздаль, где горожане оказывали на него давление и не давали добиться абсолютной власти.

Петр I построил Петербург, переехав туда со всеми преданными ему людьми. Не принимающие его политики элиты остались в Москве.

Н. А. Назарбаев избавился от старой советской бюрократии, учредив новую столицу Казахстана – Астану – на севере страны. Старая бюрократия осталась в теплой Алма-Ате.

Время меняет требования к необходимым способностям правителя. Если в Средние века от него часто требовалось уметь держать меч и копье в руках, то начиная с XX в. правитель должен уметь говорить.

С потерей религиозного авторитета правителя среди населения и отказом от традиций передачи власти по наследству внутри правящего рода, ему необходимо поддерживать авторитарный или тоталитарный режим управления обществом. Систематическим ста-

¹³⁵ См.: История Древнего мира. Древний Рим. С. 182.

¹³⁶ См.: История Древнего Востока: От ранних государственных образований до древних империй. М.: Вост. лит., 2004. С. 751.

новится использование насилия против оппозиции и недовольной части населения.

После того как Николай II приказал расстрелять рабочих 9 января 1905 г. и они потеряли веру в доброго царя, для удержания власти ему ничего не оставалось, как потопить восстание рабочих в крови¹³⁷.

И. В. Сталин не мог похвастать ни своим происхождением, ни особыми заслугами перед страной. Он мог укрепиться у власти только с помощью физического устранения всех своих противников и с помощью массовых репрессий.

1.4. Советники и фавориты при правителе

На втором месте по влиянию на жизнь страны после правителя в административных государствах при монархической форме правления стоят советники правителя, его фавориты. Они могут входить в официальный орган власти или составлять неформальную группу, быть постоянными или временными.

Например, в России 9 апреля 1801 г., при императоре Александре I, «для рассуждения о делах государственных» был образован Непременный совет. В «Наказе» Совету говорилось, что он «не имеет никакого действия внешнего и силы, кроме как соображения». 1 января 1810 г. Непременный совет был преобразован в законосовещательный Государственный совет¹³⁸.

Часто роль советников правителя выполняют члены его семьи.

В число советников входят лично преданные правителю лица, которым он доверяет.

При наличии тенденции олигархизации формы правления, совет при правителе получает официальный статус государственного органа. Правитель теряет право влиять на состав этого совета.

Институционализированный и формализованный в законе совет при главе государства может указывать на ограничение его власти со стороны крупных частных собственников, входящих в этот совет. Это признак подрыва политической основы административного государства.

Советники при правителе могут входить в состав его личной канцелярии (администрации президента), в правительство и другие органы.

Например, по словам С. Ю. Витте, дворцовый комендант Д. Трепов являлся при Николае II «как бы безответственной главою правительства». «Трепов давал советы царю по всем

¹³⁷ См.: Ерошкин Н. П. Российское самодержавие. С. 311–316.

¹³⁸ См.: Шепелев Л. Е. Указ. соч. С. 26.

вопросам политики, составлял для него проекты и даже тексты царских резолюций, был инициатором смещения неугодного ему первого председателя Совета министров С.Ю. Витте и инициатором назначения другого главы правительства – И. Л. Горемыкина»¹³⁹.

При неразвитой системе государственных органов советники правителя могут одновременно принимать нормативные решения от имени правителя, выполнять функции правительства.

В ходе усложнения государственного управления совет при правителе может превращаться в правительство.

«Приближенные к монарху, – пишет Х. Г. Крил, – всегда и везде возносятся на вершину власти. Достаточно вспомнить китайских евнухов, из дворцовых слуг порой превращавшихся в подлинных хозяев государства. Тот, кто вхож во внутренние покои правителя, часто вхож и в государственные дела»¹⁴⁰.

Обер-прокурор Первого департамента Сената А. А. Половцев в 1874 г. писал: «Самодержавное правление самодержавно только по имени; ограниченность средств одного человека делает для него всемогущество невозможным; государь зависим от других, от лиц, его окружающих, от господствующих мнений, от других правительств, от сложившихся в человечестве сил, то прямо, то косвенно высказывающих свое влияние»¹⁴¹.

Часто советники правят страной незримо. Это «теневые» правители страны, которые не только не подконтрольны обществу, но часто и неизвестны ему.

Отмечается, что влияние на главу государства его безответственного окружения бывает достаточно вредным, так как советники, например из числа родственников, не отвечают за результаты решений, принятых по их совету. Они всегда могут свалить ответственность за вредные результаты на чиновников, исполнявших решение¹⁴².

Между советниками правителя идет постоянная борьба за влияние на него, за право от его имени осуществлять какие-либо властные полномочия. Важно, кто получит право назначать чиновников в нижестоящий государственный аппарат.

Подчас люди, ближайšie к главе государства, захватывают власть после его смерти.

Так, власть в Туркмении после смерти Ниязова захватил его лечащий врач, который по совместительству являлся министром здравоохранения»¹⁴³.

¹³⁹ Ерошкин Н. П. Российское самодержавие. С. 335.

¹⁴⁰ Крил Х. Г. Указ. соч. С. 89.

¹⁴¹ Цит. по: Шепелев Л. Е. Указ. соч. С. 39.

¹⁴² Там же. С. 42.

¹⁴³ См.: Соловьев В. Друг после смерти // Коммерсантъ. 2006. 23 декабря. С. 4.

Для удовлетворения амбиций каких-либо элит правитель может создавать имитационные советы, которые мало влияют на политику правителя. Предоставление должности в этом совете – это всего лишь форма поощрения человека, знак внимания к нему правителя.

Например, в России Президентом РФ был создан неконституционный Государственный Совет, состоящий из некоторых глав регионов с совещательными функциями. Состав Совета, его функции, предоставляемые на рассмотрение вопросы определяет Президент РФ.

Правитель, как любой человек, склонен к поиску ближайшего товарища, надежного друга, который становится личным фаворитом и замещает главу государства, если он слаб или не способен к личному участию в решении основных вопросов страны. Особенно в фаворите нуждается духовно слабый глава государства.

Подчас фавориты претендуют на власть реального правителя страны, отгесняя от управления официального главу государства.

Например, фаворит императора Александра I А. А. Аракчеев, пишет В. И. Щепетев, постепенно сосредоточил в своих руках руководство Государственным советом, Комитетом министров и Императорской канцелярией. «Он имел почти неограниченное влияние на императора и, в конце концов, стал единственным докладчиком царю по всем вопросам. Министры, деятели церкви, другие высшие чиновники – все представляли свои доклады Аракчееву, а тот уже информировал царя. Многие были недовольны Аракчевым и теми методами управления государством, которые при нем устанавливались. Но жаловаться Александру I на его любимца было бесполезно: жалобы или не доходили до царя, или он им просто не верил»¹⁴⁴.

1.5. Олигархия в роли правителя

В истории административных государств были случаи, когда высшая власть присваивается группой высших управленцев – **олигархией**. Ее называют триумвиратом, хунтой, семибоярщиной. Редкость такой формы правления связана с трудностью разделения власти между членами правящей группы. Между ними постоянно идет борьба, которая чаще всего заканчивается победой одного из олигархов и установлением монархической формы правления.

Так, после смерти В. И. Ленина Советское государство некоторое время управлялось группой вождей. В результате жестокой борьбы И. В. Сталин установил единовластие в стране. Всех своих конкурентов он уничтожил физически.

¹⁴⁴ Щепетев В. И. Указ. соч. С. 227.

Поскольку народ не идет за группой вождей, а всегда возлагает надежды на одного человека, олигархи вынуждены искать для себя такого главу государства, которым они смогут легко управлять. Главой государства делают безликую, слабую личность, которая поддается внешнему манипулированию.

Группа вождей партии в СССР устранила от власти своего нравного Н. С. Хрущева и заменила его Л. И. Брежневым, поскольку он не был жестким руководителем, часто советовался с окружением и руководителями регионов.

Очень часто в истории монархических государств на трон вводили детей.

Олигархическое правление возникает при слабом правителе, пришедшем к власти по праву наследования.

Группа высших правителей часто организует государственные перевороты и какое-то время правит страной.

17 июля 1936 г. военные подняли мятеж в марокканском корпусе, который возглавил Франко. 24 июля 1936 г. мятежники опубликовали декрет об учреждении Хунты национальной обороны. Ей вверялись все власти в государстве. 29 сентября 1936 г. мятежники договорились о назначении Франко главнокомандующим и издали декрет о назначении главой правительства Испанского государства генерал-майора дон Франсиско Франко Баамонде¹⁴⁵. Главой государства он был провозглашен 1 октября 1936 г. Хунта национальной обороны была распущена. Но была создана Государственная вспомогательная Хунта. Положение о Хунте, принятое 5 октября 1936 г., закрепляло ее роль как органа, оказывающего главе государства помощь в ведении военных дел и управлении подведомственной зоной¹⁴⁶.

Глава государства, при правлении олигархии, является символом единства государства. Реальной власти он лишается.

Между главой государства и олигархией может возникнуть конфликт по поводу власти.

Группа высших сановников России пыталась в XVIII в. ограничить во власти призванную на трон Анну Иоанновну, но она вышла из-под их контроля, и сами сановники были репрессированы.

¹⁴⁵ См.: Алексеева Т. А. Законодательное оформление диктатуры Франко в Испании // Правоведение. 2005. № 3. С. 184.

¹⁴⁶ Там же. С. 185.

1.6. Исполнительные органы административного государства

Перенос западные образцы построения механизма государства на административное государство, исследователи часто относят правителя к исполнительной ветви власти. Выше уже было показано, что это не так. Он стоит над всеми ветвями неразделенной власти. Для реализации своих решений он в начале истории государства выделяет отдельных должностных лиц, затем создает специальный орган (личную канцелярию), а при развитом механизме государства – правительство.

Например, первые халифы в Арабском Халифате лично координировали деятельность различных ведомств, и ни одно из них не имело своего официального главы. «Со временем халиф стал поручать часть работы своему приближенному – вазиру, который первоначально был лишь личным помощником халифа по разным делам»¹⁴⁷.

Для исполнительных органов административного государства характерен ряд свойств.

Они являются органами **исполнения воли правителя и класса управленцев**, который за ним стоит. Это отличает их от исполнительных органов частнособственнических систем. В последствии исполнительные органы реализуют волю гражданского общества частных собственников, выраженную парламентом в виде законов.

Г. Гордон отмечает, что в США свои функции администрация приобретает из рук Конгресса¹⁴⁸. В административных государствах функции администрации определяет правитель, или она захватывает их самовольно.

А. В. Шаров отмечает, что в России в начале XXI в. правительство и ведомства сами присваивали себе новые функции. Это приводило к появлению избыточных функций и новых административных барьеров¹⁴⁹.

При имитации республики в административном обществе, парламент остается безвластным, так как правительство подчинено правителю, представляющему класс управленцев, и избирательно реализует только те законы, исходящие от парламента, которые реализуют интересы класса управленцев. Правительство не ответственно перед парламентом, и последний не может заставить

¹⁴⁷ Фильштинский И. М. Указ. соч. С. 34–35.

¹⁴⁸ Gordon G. J. Public administration in America N. Y., 1978. P. 58.

¹⁴⁹ Шаров А. В. Об основных элементах административной реформы // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 26.

чиновников действовать в рамках закона. Он может только жаловаться на правительство единому правителю. В США Конгресс удерживает «веревку от денежного мешка», пишет Г. Гордон. От него зависит поддержка программы финансами¹⁵⁰. В административном государстве парламент только придает силу закона распределению бюджетных средств, осуществляемому правителем и его кликой. Безответственность исполнительных органов перед парламентом позволяет правителю и чиновникам расходовать бюджетные средства по своему усмотрению, обеспечивая свое благосостояние и привилегии своей клиентеле.

В административном государстве может создаваться видимость участия парламента в формировании правительства правителем.

Например, по Конституции РФ Президент РФ представляет Государственной Думе кандидата на пост главы правительства. Но в случае отказа его утвердить Государственная Дума подлежит роспуску. Новый ее состав также не может повлиять на выбор Президентом РФ главы Правительства.

В ряде регионов России в конституции (уставе) прямо закреплена безответственность правительства (администрации) перед парламентом и ответственность его только перед главой региона (Чувашская Республика).

Отмечается, что агентства в странах Запада для расширения своей силы вынуждены обращаться за поддержкой к обществу, его группам и фактически реализовывать интересы этих групп поддержки¹⁵¹. В административных системах администрация в первую очередь старается угодить главе государства – главному чиновнику, от которого зависит ее власть над обществом.

Правительство, как орган, наиболее близко стоящий к правителю в административном государстве, стоит выше иных органов власти: суда, представительных органов, если они есть.

При ослаблении гражданского общества и его представительных органов опасность экспансии бюрократии исполнительной ветви власти возникает в любой демократической стране мира.

Г. Гордон отмечает, что агентства США постоянно борются за сохранение и расширение своей юрисдикции и ответственности за те или иные программы. Он называет это «бюрократическим империализмом». Первой потребностью агентства является потребность сохранения достаточной власти для себя. Агентства действуют как универсальные ор-

¹⁵⁰ Gordon G. J. Op. cit. P. 63.

¹⁵¹ Ibid. P. 63–67.

*ганизации, стремясь максимизировать свое влияние и свое долю возможных политических наград и выгод*¹⁵².

Поскольку механизм административного государства строится на иерархической основе, то выстраиваются **уровни исполнительных органов власти**. Высшую исполнительную власть имеют лично приближенные к правителю лица или составленный из них орган. Эти люди, как уже указывалось ранее, часто являются теневым правительством, действующим скрытно от населения. На виду у населения действующее более открыто официальное правительство. Оно исполняет распоряжения избранных правителем лиц и принимает на себя ответственность за их реализацию (выполняет роль «стрелочника»).

*Например, при Петре I существовал Кабинет, своеобразная личная канцелярия для решения вопросов законодательства и управления. Он состоял из секретаря и нескольких подьячих. Постепенно роль Кабинета возрастала. Через кабинет-секретаря царь вел переписку с русскими посланниками за границей, с губернаторами и др. В кабинет поступали челобитные, жалобы, доносы. Через кабинет царь осуществлял надзор за постройкой важных казенных зданий, поддерживал связь с Сенатом, Синодом и коллегиями. Кабинет был упразднен 24 мая 1724 г.*¹⁵³

При Александре I была создана (1812 г.) Императорская канцелярия, которая постепенно стала превращаться в высшее государственное учреждение и приобрела огромное значение при Николае I. Ее первое отделение выполняло личные поручения царя, принимало на его имя бумаги, ведало личным составом чиновников. Второе отделение занималось кодификацией законодательства. Третье отделение руководило тайной полицией и жандармерией. Четвертое отделение ведало благотворительными учреждениями. С созданием 3 июня 1826 г. Третьего отделения личная канцелярия царя «превратилась в орган верховной власти, концентрировавшей в своих руках почти все стороны управления государством и, по существу, подменявший ряд министерств»¹⁵⁴. Как часть императорской канцелярии Третье отделение, подчиняясь только Николаю I, стояло вне общей системы государственных учреждений и даже в известной степени над ними. «Министры и главноуправляющие должны были выполнять все его указания по поводу непорядков и злоупотреблений – в их ведомст-

¹⁵² Gordon G. J. Op. cit. P. 61.

¹⁵³ См.: Воротников А. А. Указ. соч. С. 76.

¹⁵⁴ Щепетев В. И. Указ. соч. С. 228.

вах, генерал-губернаторы и губернаторы по вопросам, входящим в сферу III отделения, доносили не министру внутренних дел, а непосредственно императору через главного начальника отделения»¹⁵⁵. Третье отделение возглавил генерал-адъютант А. Х. Бенкендорф, пользовавшийся особым доверием царя¹⁵⁶. «Канцелярия, таким образом, – считает В. И. Щепетев, – вполне может рассматриваться как высший правительственный орган с самыми широкими полномочиями и важнейшими функциями»¹⁵⁷. Вершиной здания Российского государства Собственную е.и.в. канцелярию при Николае I, называл Н. П. Ерошкин.

В СССР высшим правительственным органом был аппарат ЦК КПСС, который контролировал деятельность Совета министров.

В России в 1994–2007 гг. роль скрытого от глаз населения правительства играла Администрация Президента РФ. Входящие в нее лица отдавали приказы министрам официального правительства, контролировали их исполнение, осуществляли подбор и расстановку кадров во все органы власти страны.

В так называемых партийных государствах над каждым исполнительным органом светской власти стоит исполнительный орган квазипартии.

Например, в СССР над исполнительным комитетом любого Совета стоял исполнительный орган КПСС соответствующей территории, который фактически решал все важные дела. Происходило дублирование исполнительных функций.

В административном государстве идет жестокая борьба за власть. **Правитель не может доверять своим подчиненным.** Поэтому председатель правительства часто лишается возможности самостоятельно формировать свой кабинет. Подбор министров ведет сам правитель из лично преданных ему людей.

Согласно закону от 8 сентября 1802 г. каждое министерство в России единолично возглавлял министр, назначенный императором и персонально перед ним ответственный.

Такая же система стала действовать в России с 1993-го по 2007 г. в соответствии с Конституцией РФ (ст. 83). Президент назначал всех министров и отправлял их в отставку по своему желанию. Особенно безвластные председатели правительства (Фрадков, Зубков) назывались «техническими».

¹⁵⁵ Щепетев В. И. Указ. соч. С. 228–229.

¹⁵⁶ Там же. С. 229.

¹⁵⁷ Там же. С. 230.

Правитель, чтобы не быть замещенным председателем правительства, должен сам вникать во всю деятельность правительства.

В 1801 г. в России был создан Комитет министров, но постановления его царем приводились в исполнение только после утверждения их царем, за исключением незначительных дел, например назначения пенсий и пособий. Он сделался одним из совещательных органов при царе¹⁵⁸. В первое десятилетие своего существования Комитет министров собирался под председательством самого императора¹⁵⁹.

По Указу Президента РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 10 января 1994 г. ряд органов исполнительной власти оказались подведомственными не правительству, а Президенту РФ: министерства обороны, внутренних дел, иностранных дел, а также ведомства: Федеральная служба России по телевидению и радиовещанию, Государственная архивная служба России, Главное управление охраны Российской Федерации, Служба внешней разведки РФ, Федеральное агентство правительственной связи и информации, Федеральная пограничная служба – Главное командование пограничных войск РФ, Федеральная служба контрразведки РФ. «Практическое влияние Правительства при управлении всеми указанными органами значительно сокращается и усложняется. Они фактически становятся прецедентскими органами»¹⁶⁰.

Конечно, личное руководство деятельностью министров возможно только при небольшом их числе¹⁶¹. Поэтому правитель может вводить иерархию чиновников правительства. Например, вводятся должности заместителей председателя правительства, подчиненных правителю. Через них он руководит всей массой министров. Другим путем является укрупнение министерств.

Укрупнение ведомств и сокращение их числа произошло в начале царствования Александра I, который стремился к централизации государственного управления¹⁶².

Уменьшение числа министерств произошло в начале XXI в. в связи с укреплением «вертикали власти».

Поскольку круг доверенных лиц главы государства бывает достаточно узок, то он поручает приближенным к нему лицам осуществлять руководство сразу несколькими подразделениями. От этого страдает качество управления, но зато стоят «свои» люди.

¹⁵⁸ См.: Щепетев В. И. Указ. соч. С. 225.

¹⁵⁹ Там же. С. 26.

¹⁶⁰ Исполнительная власть в Российской Федерации. М.: Изд-во «БЕК», 1996. С. 58–59.

¹⁶¹ См.: Шепелев Л. Е. Указ. соч. С. 36.

¹⁶² Там же. С. 25.

Так, министр внутренних дел России О. П. Козодавлев в 1816 г. одновременно управлял Министерством юстиции, в 1817 г. – Главным управлением духовных дел иностранных вероисповеданий, а в 1818 г. – Министерством народного просвещения. Государственному контролеру барону Б. Б. Кампенгаузену в 1823 г. было поручено временно управлять еще и Министерством внутренних дел¹⁶³.

Типичным в некоторых странах с монархической формой правления является положение, когда глава государства подчиняет особо важные исполнительные органы **своим родственникам** или близким друзьям.

Например, военно-морское ведомство в России в начале XIX в. было подчинено членам императорской фамилии¹⁶⁴.

В частнособственнических системах правительство состоит из публичных политиков, которые получают власть в результате победы их лидера или партии на свободных выборах. В административных обществах нет публичных политиков или их роль невелика. Правительство состоит из номенклатуры правителя, лично преданных ему людей. Здесь нет грани между бюрократией и политиками, как в демократических странах Запада. Здесь весь аппарат управления снизу доверху состоит из чиновников, которые делятся на тех, кто обладает правом принятия важнейших государственных решений (условные политики), и тех, кто только исполняет их (на языке западной социологии – бюрократия).

Тотального господства над обществом класс управленцев достигает в условиях сверхвысокой **централизации** аппарата управления. Жесткая дисциплина позволяет организованно реализовывать общие цели всего социального слоя управленцев.

Децентрализация управления позволяет реализовывать в большей степени частные интересы отдельных управленцев и их малых групп. При слабости гражданского общества такая система не подрывает власти управленцев в целом. При усилении гражданского общества децентрализация исполнительно-распорядительных органов грозит потерей власти управленцами, подчинением их имущим слоям общества, например через коррупцию. Децентрализация административного аппарата неизбежно стремится к увеличению вместе с возрастанием его размеров. Из центра становится невозможно проконтролировать всю деятельность огромного механизма, особенно в регионах. Одновременно растет произвол чиновников, поскольку доверить их контроль населению

¹⁶³ См.: Шепелев Л. Е. Указ. соч. С. 28.

¹⁶⁴ Там же.

класс управленцев не желает. Это чревато подрывом устоев административного общества.

Исследователи отмечают, что в афро-азиатских странах профессиональное чиновничество фильтрует решения правительства и имеет возможность тормозить (иногда проваливать) или ускорять их реализацию. Они не статисты, а «актеры» и даже (в высших звеньях этого «театра») режиссеры, действующие в пределах данного сюжета, но трактующие его сообразно своим представлениям, вкусам и интересам, своей манере игры¹⁶⁵.

Исполнительные органы в административном государстве могут **одновременно выполнять нормотворческие и судебные функции**. Они же выступают в роли распорядителей общественных благ, входящих в государственную собственность. В этом выражается полнота власти класса управленцев в административном обществе.

Будучи не подконтрольным обществу, аппарат исполнительной ветви власти склонен к **саморазрастанию**. Мешать этому может только правитель и высшая управленческая элита, ограниченные в средствах на содержание аппарата. Еще раз следует отметить, что размер аппарата государства не может быть критерием оценки его силы в обществе. Древние государства многих народов имели очень небольшой аппарат управления (правитель, его ближайшие слуги, дружинники), но неразвитость гражданского общества делает его беззащитным перед властью этой группы управленцев, часто выступающих как военная сила. Конечно, тоталитарного общества с таким аппаратом не построишь. Главный признак административного государства не в размере аппарата управления государством, а в безответственности его перед обществом. Вместе с тем, рост размеров аппарата управления может усиливать его мощь. Здесь можно говорить о возникновении бюрократического государства в том смысле, что власть над обществом находится не просто у группы управленцев, а в руках массового слоя бюрократии, составляющего аппарат исполнительной власти.

Н. П. Ерошкин пишет, что бюрократический строй в России появился вместе с усилением власти царя и государственного приказного аппарата¹⁶⁶. Он называет бюрократическим тот порядок управления, который сложился в России в начале XX в.¹⁶⁷

¹⁶⁵ См.: Зарубежный Восток и современность. М., 1980. Т. 1. С. 453.

¹⁶⁶ Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. С. 48.

¹⁶⁷ Там же. С. 325.

Управленцы стремятся взять под свою опеку и распространить свою власть на все сферы жизни общества. Поэтому административное государство выстраивает разветвленную систему администрации. То, что в частнособственнических системах осуществляется само общество с помощью саморегулирования, в административном обществе выполняют государственные структуры. Максимально этот принцип реализуется в тоталитарных государствах, где органы государства организуют производство материальных благ, их распределение, производят идеологию и навязывают ее обществу, следят за нравами людей.

Господство административного государства в сфере экономики требует создания мощного хозяйственного аппарата. Он включает не только органы управления экономикой, но и государственные предприятия, учреждения. В тоталитарных государствах советского типа не было частных менеджеров. Все управленцы на предприятии были фактически государственными чиновниками, несли ответственность за свою деятельность перед государством как его должностные лица. Рабочие фактически были превращены в служащих государства.

Уничтожив рыночное саморегулирование, тоталитарные государства вынуждены сами осуществлять планирование производства и распределения товаров. Так в системе хозяйственного управления возникают органы директивного планирования. Они удобны для искусственного нацеливания развития экономики на решение задач индустриализации, милитаризации страны, ориентации ее на развитие каких-то отдельных отраслей экономики.

Частнособственнические государства используют принцип разделения властей не только в политике, но и в экономике. Центральный банк в демократическом государстве обладает большой степенью самостоятельности. В административном государстве он полностью подчинен правителю, его правительству и используется управленческой элитой не столько для развития финансовой системы общества, сколько для усиления эксплуатации этого общества (например, выпуск лишних денег, за счет которых кредитуются расходы государства).

Высокая налоговая эксплуатация населения в административном обществе не позволяет ему создавать частные банки и предприятия. Государство вынуждено брать на себя функцию открытия банков и строительства заводов и фабрик. Его идеологи подают это как осуществление прогрессивных функций государства.

Так, Петру I ставят в заслугу строительство десятков заводов в стране. Но именно его деятельность подорвала способность частного капитала к расширенному воспроизводству.

Заслугой административных государств является создание органов статистики. Они возникают из желания правителя и управленческих элит осуществлять контроль за всеми сферами общественной жизни. Управленцы обоснованно опасаются неконтролируемого, свободного развития общества, которое может привести к утере ими власти над ним. В тоталитарных системах общество лишено возможности саморазвития и управленческие элиты являются единственным субъектом, принимающим решения о направлении движения и предлагающим средства решения возникающих проблем. Эти решения должны приниматься на основе точных данных об управляемом объекте.

В СССР была установлена даже уголовная ответственность за приписки в статистической отчетности.

Неистребимое в иерархической системе стремление чиновников к очковитирательству и показухе иногда приводит к тому, что управленческая элита теряет связь с реальной жизнью. Это ведет административное государство к кризису.

Именно просчеты в сфере ведения хозяйства были одной из причин экономического кризиса в СССР в середине 1980-х гг.

Поскольку статистика работает не на общество, то собранные данные о жизни общества засекречиваются для его членов. Иногда их искажают и используют для обмана населения, для иллюстрации великих достижений правителя и правящей группы.

В так называемых партийных государствах управление хозяйством страны занимается аппарат управления партеобразного объединения бюрократии.

Для управления духовной жизнью общества административные государства древности и Средневековья использовали государственную церковь.

«В 1912 г. в России насчитывалось 111 тыс. священников и дьяконов; более 1000 монастырей обслуживали почти 100 тыс. монахов и монахинь. Церкви принадлежало более 2 млн десятин земли. В ее ведении находилась целая система церковных учебных заведений: 4 духовные академии, 57 семинарий, 186 духовных училищ. Для религиозного обучения народа в России к 1905 г. действовало почти 43 тыс. церковноприходских школ, в которых обучалось около 2 млн детей; основными предметами были «закон божий», знание церковной службы, церковное пение»¹⁶⁸. Руководство церковью в царской России с XVIII в. осуществлялось через Святейший Синод. «На содержание православной церкви самодержавное государство отпускало

¹⁶⁸ Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. С. 341.

огромные суммы: в 1900 г. бюджет Синода исчислялся в 24 млн руб., а к 1914 г. он удвоился и достиг почти 50 млн руб.»¹⁶⁹

Духовенство превращается в вид государственных служащих.

Наполеоновское государство, например, взяло священников на свое содержание, а папа признал за Наполеоном право назначать на высшие церковные должности. Священники присягали на верность первому консулу, затем императору¹⁷⁰.

После того как авторитет церкви упал, пришлось создавать специальные органы идеологического воздействия на население. Эту функцию обычно выполняло министерство просвещения. Но в нацистской Германии было создано особое министерство пропаганды. С появлением средств массовой информации создаются учреждения, направляющие их деятельность и контролируемые ею.

В партийных государствах функцию идеологической обработки масс берет на себя аппарат партеобразного объединения бюрократии.

В КПСС были созданы специальные идеологические отделы или отделы пропаганды.

Непосредственное воздействие на сознание населения осуществляется через государственные СМИ, школы, вузы, учреждения культуры, работники которых превращены в государственных служащих.

При Анваре Сададе в Египте вся пресса стала подразделением Арабского социалистического союза. Все журналисты должны были быть членами этого союза и вести дискуссию только в рамках, дозволенных партийным аппаратом¹⁷¹.

Тоталитарные административные государства создают государственные объединения творческих работников, через которые осуществляется направление деятельности работников искусств и надзор за ними.

В определенной степени административное государство пытается превратить в своих чиновников чуть не все население страны. Те профессии, которые в частнособственнической системе являются свободными, в административном государстве связаны с несением государственной службы. На службу государству могут ставиться купцы. Если они заняты международной торговлей, то на них возлагают дипломатическую и шпионскую функцию. Внутри

¹⁶⁹ Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. С. 341–342.

¹⁷⁰ См.: История государства и права зарубежных стран. Ч. 2. С. 64.

¹⁷¹ Law in radically different cultures. American Casebook Series / John H. Barton, James Lowell Gibbs, Jr., Victor Hao Li, John Henry Merryman. St. Paul, Minnesota: West Publishing Company, 1983. P. 30.

страны они могут выполнять роль сборщиков налогов, представителей государства в сферах производства, монополизированного им (откупы).

В царской России в число государственных учреждений включались научные и учебные заведения. Академикам присваивался IV–V классный чин; докторам наук – VIII, магистрам – IX, кандидатам наук – X–XI, студентам – XII–XIV¹⁷².

Как уже замечено выше, в государствах советского типа все работники государственных предприятий и учреждений фактически были служащими государства.

В целях усиления исполнительской дисциплины внутри аппарата и большего отчуждения его от населения, отношения внутри исполнительных органов власти могут **милитаризоваться**. Это наблюдается в странах с военным режимом.

Усиление власти управленцев при Петре I связано с использованием военных при выполнении многих государственных функций.

После восстания в декабре 1825 г. в России «проводится военизация ряда звеньев государственного аппарата: министры назначаются из генералов; военизированы отдельные ведомства (горное, лесное, путей сообщения); во главу многих губерний были поставлены военные губернаторы, в 1803 г. из 48 губерний и областей гражданское управление имели 25; в 1850 г. из 53 губерний и областей (без Финляндии и Царства Польского) гражданское управление имели лишь 12 центральных губерний»¹⁷³.

Как уже отмечалось, административные государства часто носят **персоналистский** характер. Решения принимаются не на основе каких-либо правил, а на основе личного усмотрения правителя и его окружения, в том числе министров правительства.

Л. Е. Шепелев пишет о царском самодержавии: «Именно от министров император получал систематическую и наиболее важную информацию в данной области. В результате государь оказывался как бы в идейной зависимости от министра (от объема и точности представляемой им информации, от его рекомендаций, от фактически осуществляемого курса политики). Все это открывало возможность значительного влияния на царя, пропаганды собственных взглядов и представлений министра и критики не согласных с ним воззрений. Обычно император из престижных соображений сам противился критике проводимой его министрами политики. В ре-

¹⁷² См.: Ерошкин Н. П. Российское самодержавие. С. 328.

¹⁷³ Там же. С. 82.

зультате дело могло оборачиваться так, что власть царя использовалась для проведения в жизнь той политики, которую считал правильной министр»¹⁷⁴. Исход конфликтов определялся силой личного влияния на царя того или иного министра.

В условиях бесконтрольности аппарата со стороны общества принятие решений на местах также зависит от усмотрения конкретного чиновника и его начальника. Инструкции, даже если они есть, почти не действуют. Как уже отмечалось, большой вес имеют сложившиеся в каждом административном органе обычаи, прецеденты.

1.7. Правоохранительные (репрессивные) и контрольно-надзорные органы

В любом государстве существуют органы, выявляющие правонарушения и привлекающие виновных к ответственности. В частнособственнических системах парламент, представляя общественные интересы частных собственников, принимает законы, запрещающие определенные виды поведения. Органы правоохраны действуют под контролем общества и его представителей.

В административном государстве органы правоохраны фактически осуществляют подавление недовольства части населения господством класса управленцев и конкретных лиц. Государство принимает нормы, запрещающие всякие формы протеста. Органы, осуществляющие выявление правонарушителей и привлечение их к ответственности, превращаются в органы репрессий, которые осуществляются не обязательно в правовых формах.

*Китайские правители древности говорили, что без наказаний нельзя управлять народом, как нельзя без узды и плети править норовистой лошадью*¹⁷⁵.

Правоохранительные органы административного государства нацелены прежде всего на охрану существующего административного строя, на поддержание господства в обществе класса управленцев.

Органы репрессий особенно разрастаются в мощный механизм в государствах, которые теряют свою сакральную или традиционную легитимность. Для удержания власти класс управленцев должен создавать военно-полицейские диктатуры. Отмечается, что учреждения насилия и принуждения выходят в механизме государства на первый план в условиях обострения классовых противоречий¹⁷⁶.

¹⁷⁴ Шепелев Л. Е. Указ. соч. С. 40.

¹⁷⁵ См.: Кычанов Е. И. Властители Азии. М.: Вост. лит., 2004. С. 42.

¹⁷⁶ См.: Теория государства и права: Учебник для юридических вузов и факультетов. М., 1997. С. 154.

*Так, уже Наполеон уделял особое внимание развитию и укреплению полицейской системы, на содержание которой выделялись большие ассигнования. Была создана разветвленная система политического сыска и шпионажа*¹⁷⁷.

Конечно, наивысший расцвет органов репрессий происходит в тоталитарных государствах, которые осуществляют массовые репрессии. Это не значит, что данные органы вообще отказываются от исполнения общенеобходимых функций поддержания порядка в обществе.

Поскольку репрессивные органы являются очень мощным инструментом власти, то **правитель сам осуществляет контроль над ними**.

Здесь следует вновь привести пример III отделения Собственной его императорского величества Канцелярии в России.

*Положение об органах государственной безопасности 1959 г. гласило, что его органы на местах являются политическими органами и осуществляют мероприятия Центрального Комитета и правительства (ст. 1). В статье 3 было написано, что КГБ работает под непосредственным руководством и контролем ЦК КПСС*¹⁷⁸.

*Президент РСФСР в 1992 г. своим указом создал федеральные службы, агентства и инспекции, которые осуществляли специальные контрольные, разрешительные или надзорные функции. Они образовывались Президентом, и их руководители не входили по должности в состав Правительства. Специально оговаривалось, что эти органы действуют самостоятельно и не могут входить в состав министерств и госкомитетов или быть подведомственными им*¹⁷⁹.

Прокуратура в России была создана для обеспечения реализации **абсолютной власти монарха**, для надзора за его чиновниками и другими подданными. До 1917 г. она была подчинена только императору.

С 2000 г. в России при нейтрализации Совета Федерации, прокуратура с назначенным Президентом РФ Генеральным прокурором РФ фактически превратилась в орган президентской власти. На должность главы следственного подразделения прокуратуры В. В. Путин назначил своего товарища, с которым учился в вузе.

¹⁷⁷ См.: История государства и права зарубежных стран. Ч. 2. С. 64.

¹⁷⁸ См.: Стригин Е. Указ. соч. С. 545.

¹⁷⁹ См.: Исполнительная власть в Российской Федерации. М.: Изд-во «БЕК», 1996. С. 55.

Главы репрессивных ведомств подчас претендуют на захват власти в стране или участвуют в заговорах против правителя. Поэтому правители время от времени могут сменять руководителей этих органов.

И. В. Сталин расправился с двумя руководителями органов безопасности (Ягода, Ежов), видимо посчитав, что они приобрели слишком большую власть.

Персоналистский характер административного государства приводит к тому, что со сменой правителя приходится менять все высшее руководство органов репрессий.

Придя к власти, Н. С. Хрущев в первую очередь расправился с Л. П. Берией и высшим руководством органов безопасности.

Смена вида административного государства ведет к полному устранению старых органов репрессий и созданию на их месте других. Те, кто осуществлял репрессии, сами оказываются репрессированными.

Новая управленческая группа, пришедшая в России к власти после Октября 1917 г., уничтожила все органы царской полиции, заменив их еще более мощной и жестокой репрессивной машиной.

Стремление отдельных руководителей репрессивных органов выслужиться перед правителем, показать свою важность и необходимость может приводить к страшным для общества последствиям.

На допросе в 1938 г. начальник УНКВД по Ивановской области показал: «Ежов заявил мне, что направляет меня в Иваново всего на 6 месяцев, но ставит передо мной задачу развернуть там работу так, чтобы в кратчайшие сроки можно было доказать в ЦК, что в Ивановской области Советской власти не было и только вмешательство НКВД ее восстановило... Если трудно собрать материал на трибунал – судите внесудебной тройкой. Первый заместитель ГУГБ НКВД М. Фриновский добавлял к этому: “Если же прокурор будет мешать, вы всегда можете набрать на него показания и добиться ареста его”»¹⁸⁰.

В условиях децентрализации системы управления, между разными управленческими группами идет борьба за контроль над органами репрессий. Их власть может быть использована в интересах отдельных личностей и групп (клик).

¹⁸⁰ Олейник И. И. Прокуратура и прокуроры в период массовых репрессий // Государство и право. 2004. № 2. С. 73.

Исследователи описывают борьбу, которая развернулась между органами центра и регионов в Советской России в 1922 г. при создании органов прокуратуры. «В первых рядах противников проекта, предоставлявшего широкие правовые возможности работникам прокуратуры, стояли периферийные советские чиновники. Они выступали против организации централизованной, независимой от губернских исполкомов прокуратуры», – пишет О. И. Чердаков¹⁸¹. «Стремление ввести подчинение прокуроров местной администрации, – писал В. И. Ленин, – выражает интересы и предрассудки местной бюрократии»¹⁸². Спротивление местных чиновников удалось сломить. Прокуратура стала послушным инструментом контроля сначала центральных органов власти, а затем правителя за региональной бюрократией в СССР.

Борьба между управленческими элитами центра и регионов в СССР в начале 1990-х гг. выразилась, в том числе, в попытке регионов создать собственные органы безопасности. В РСФСР был создан собственный Комитет государственной безопасности, который должен был противостоять КГБ СССР¹⁸³.

Правоохранительные органы, в силу специфики своей деятельности, в большей степени отчуждены от населения. Тем не менее, в США Конгресс не раз создавал комиссии для расследования деятельности ФБР и ЦРУ¹⁸⁴. В административном государстве не может быть и речи о парламентском или общественном контроле за органами репрессий.

Органы репрессий осуществляют открытый и негласный **надзор за населением**, которое все находится под подозрением в силу конфликта, который существует между классом управленцев и управляемыми. С развитием государства для этого создаются специальные органы (полиция, службы безопасности, прокуратуры). Один из способов поставить население под контроль является его паспортизация, прикрепление к определенной местности (прописка) и контроль за передвижением по стране (выдача разрешений на выезд и проживание в определенной местности). С развитием технических средств органы безопасности начинают прослушивать телефоны подданных, проверять их корреспонденцию, организовывать за ними слежку.

¹⁸¹ Чердаков О. И. Место и роль прокуратуры в правоохранительной системе советского государства в период его становления и развития (1917–1936 гг.) // Государство и право. 2003. № 12. С. 88–90.

¹⁸² Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 45. С. 201.

¹⁸³ Стригин Е. Указ. соч. С. 47.

¹⁸⁴ Gordon G. J. Op. cit. P. 391.

Деятельность Департамента полиции, пишет Н. П. Ерошкин, «незримо нитями опутывала всю политическую, общественную и культурную жизнь страны»¹⁸⁵. Каждый гражданин Российской империи, определяющийся на государственную или даже общественную службу и учебу, обязан представить справку о политической благонадежности, выданную Департаментом полиции или одним из его местных органов (охранным отделением).

Еще больших успехов в организации надзора за населением достигли органы государственной безопасности СССР. КГБ есть глаза и уши правительства, – писал А. Аслаханов¹⁸⁶. Во времена СССР агентура тайной полиции работала во всех государственных учреждениях, на предприятиях и в учебных заведениях.

Исследователи отмечают большое значение советской прокуратуры в поддержании тоталитарных порядков. Посредством централизованной прокуратуры партийные элиты обеспечили себе контроль над обществом в целом¹⁸⁷. Прокуратура СССР посредством осуществления так называемого общего надзора имела право проверять всех и везде (ст. 1 Закона о прокуратуре СССР от 30 ноября 1979 г.).

В частнособственнической системе признается плюрализм идеологий, оппозиция, борьба за власть носит законный характер. В административном государстве преступлением считается инакомыслие (ересь, дессидентство), критика существующего строя и правящей группы. Органы репрессий ведут с этими преступлениями непримиримую борьбу. Ответственность за эти преступления выше, чем за имущественные преступления: распятие в древности, сожжение на костре в Средние века, расстрел или длительные сроки лишения свободы в XX в.

Полицейские функции в области распространения информации возлагаются на специальные цензурные учреждения, которые разрешают или запрещают издание литературных произведений, средств массовой информации.

В СССР было создано Главное управление по охране государственных тайн в печати при Совете Министров СССР.

Так называемые правоохранительные органы в административном государстве нацелены **на недопущение формирования гражданского общества**. Они устраняют свободу средств мас-

¹⁸⁵ Ерошкин Н. П. Российское самодержавие. М.: Российский государственный гуманитарный ун-т, 2006. С. 348.

¹⁸⁶ См.: Стригин Е. Указ. соч. С. 46.

¹⁸⁷ См.: Чердаков О. И. Указ. соч. С. 90.

совой информации, предотвращают создание общественных объединений, пресекают проведение массовых мероприятий: собраний, митингов, демонстраций.

В странах, где выступления против правящей группы и класса управленцев приобретают массовые масштабы, создаются **специальные воинские подразделения**. Они осуществляют разгон митингов и демонстраций, ведут бои с повстанцами.

В период принципата в Древнем Риме это были подразделения преторианцев.

Наполеон создал военизированное полицейское соединение – корпус жандармов¹⁸⁸.

В царской России для этих целей применяли казачьи части.

В СССР были созданы специальные войска НКВД, затем внутренние войска.

Войска, выполняющие полицейские функции, являются привилегированными.

Октавиан в Древнем Риме платил солдатам городской когорты в Риме, выполнявшим полицейские функции, большие оклады, чем простым легионерам. Личная охрана императора – преторианцы – получали еще большие суммы¹⁸⁹.

Мощным инструментом борьбы правителя и управленческой элиты с оппозицией являются **органы тайной полиции** и службы безопасности. Их деятельность полностью скрыта от глаз общества. Удерживаются в тайне способы и средства их деятельности (агентурная работа, скрытое наблюдение, перлюстрация). Секретность деятельности служб государственной безопасности позволяет им нарушать законы и международные обязательства (по правам человека), которые вынуждены брать на себя административные государства.

Царская Россия была членом Всемирного почтового союза и взяла на себя обязательство не нарушать тайность почтовых сообщений. Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1912 г. (ст. 1104, 1102) устанавливала ответственность за осуществление перлюстрации. Однако она тайно осуществлялась в стране со времен Екатерины II, когда возник первый «черный кабинет» в столице. Систематический характер перлюстрации приобрела с 1830-х гг. Вопреки декларациям советских конституций о праве человека на тайну переписки, перлюстрация в СССР осуществлялась в более широких масштабах, чем в царский период¹⁹⁰.

¹⁸⁸ См.: История государства и права зарубежных стран. Ч. 2. С. 65.

¹⁸⁹ См.: История Древнего мира. Древний Рим. С. 191.

¹⁹⁰ См.: Измозик В. С. Перлюстрация в первые годы советской власти

// Вопросы истории. 1995. № 8. С. 35.

Тайная полиция занимается выявлением лиц, недовольных существующим строем и властной группой, сбором материалов для привлечения их к ответственности или даже уничтожением особо опасных для правящей группы лиц. К ним применимы слова, когда-то написанные Н. П. Ерошкиным: «Шли годы, менялись учреждения политического сыска и методы их деятельности, но сущность оставалась той же: борьба со всеми, кто колеблет устои существующего строя»¹⁹¹. В штат тайной полиции обычно набирают самых преданных сторонников административного строя. Поэтому они стоят в первых рядах его спасителей, когда он рушится.

Воссоздать элементы сталинизма в СССР попытался бывший руководитель КГБ СССР, ставший Генеральным секретарем ЦК КПСС, Ю. В. Андропов. Руководитель КГБ СССР В. А. Крючков входил в Государственный комитет по чрезвычайному положению в СССР (ГКЧП) в 1991 г. Бывший чекист В. В. Путин и его товарищи из КГБ постарались восстановить административный строй в России в начале XXI в.

Органы тайной полиции могут применять для формирования нужного правящей группе общественного мнения распространение слухов, организацию «утечки» секретной информации в СМИ и т. д.

*Например, по свидетельству Коржакова, КГБ СССР с использованием оперативно-технических средств проводил кампании по дискредитации демократических движений в РСФСР, и в первую очередь их лидеров*¹⁹².

Важнейшую роль в административном государстве играют органы, обеспечивающие безопасность правителя. Смена правителя в правовом государстве является обычным явлением. В административном государстве правителя можно сменить только одним путем: через его физическое уничтожение. На это подчас направляет свои силы оппозиция (заговоры, террористические акты против правителя). Смена правителя может означать замену всей высшей бюрократии, изменение направления внешней и внутренней политики страны, а то и падение административного типа государства.

В странах, где широко применяется принуждение к труду, органам репрессий поручаются **хозяйственные функции**. Они осуществляют охрану заключенных, принуждение их к труду, поимку беглых.

В СССР массовые репрессии позволили создать огромную армию дешевой рабочей силы из лиц, лишенных свободы. Их

¹⁹¹ Ерошкин Н. П. Российское самодержавие. С. 347.

¹⁹² См.: Стригин Е. Указ. соч. С. 39.

использовали для выполнения самой трудной работы в неосвоенных районах страны.

В административном обществе нет стимулов к труду даже у свободных людей. Поэтому силовые органы должны участвовать в осуществлении контроля за выполнением приказов управленцев в хозяйственной сфере.

*Прокуратура в советский период была призвана следить за исполнением народно-хозяйственных планов. Еще в 1991 г. от прокуроров требовали осуществлять контроль за выполнением плана поставок мясопродуктов в союзно-республиканский фонд, контролировать простой вагонов, выпуск недоброкачественной продукции, сверхнормативное расходование электричества, падеж скота, выполнение других хозяйственных планов и поставок*¹⁹³.

Административное государство присваивает себе почти все общественные блага, вводит государственную монополию на ряд видов деятельности. Поэтому ему самому приходится охранять свое богатство от неимущего населения, следить за соблюдением установленных запретов на осуществление той или иной деятельности.

Массовые хищения государственной собственности вынудили советских вождей ввести смертную казнь за этот вид хищения (Указ от 7 августа 1932 г.).

Органы репрессий часто осуществляют **судебные функции**. Они проводят расследования правонарушений и привлечение правонарушителей к ответственности.

*Органы НКВД подменяли собой суд. Известный приказ народного комиссара внутренних дел СССР Ежова № 00447 предписывал подвергнуть репрессиям членов антисоветских партий, наиболее активных антисоветских элементов из бывших кулаков, карателей, бандитов, белых, сектантских активистов, церковников и прочих, которые содержатся сейчас в тюрьмах, лагерях и трудовых поселках, против социально опасных элементов, возобновивших свою антисоветскую деятельность. Тройки при НКВД, исполняя приказ, только по Дальстрою приговорили к расстрелу свыше восьми тысяч человек*¹⁹⁴.

Если происходит выделение судебных органов, то они становятся частью репрессивного механизма.

Так, в СССР суды в основном только оформляли в виде приговора решения, вынесенные следственными органами.

¹⁹³ См.: Якунин Ю. Концепция и практика // Социалистическая законность. 1991. № 6. С. 24.

¹⁹⁴ См.: Горбунов М. И летели как пули кровавые тройки // Российская газета. 1997. 25 сентября. С. 8.

На органы репрессий возлагается функция **исполнения наказания** (роль палача). Если в частнособственническом обществе к человеку в качестве наказания можно применить санкции материального характера (штраф), то в административном обществе, где государство и так отнимает у людей все, эта мера наказания неприменима. Остается только отнимать у человека свободу, здоровье или жизнь. Лишение свободы обычно является самой распространенной мерой наказания в административном государстве.

На территории СССР места лишения свободы образовали целый архипелаг из лагерей (архипелаг ГУЛАГ).

Отсутствие общественного контроля над местами лишения свободы приводит к жестокому обращению с осужденными, повсеместному нарушению их прав.

Издевательства над заключенными, избивание их было обычным явлением в царских тюрьмах, пишет Н. П. Ерошкин¹⁹⁵. В советский период пребывание в местах лишения свободы было превращено в сплошную пытку. Эти места предназначены не для перевоспитания, а для медленного умерщвления людей, превращения их в животных.

Лишение преступников свободы, как правило, сопровождается принудительным привлечением к их труду. В буржуазном обществе это делать невыгодно, так как наказанные отнимают работу у свободных, увеличивая и без того высокую безработицу.

Репрессии в административном государстве осуществляются не только в отношении управляемых. Внутри класса управленцев постоянно идет борьба за власть. **Правитель должен выявлять своих противников в своем ближайшем окружении.** Необходимо подавлять группы управленцев, проявляющих сепаратизм на местах. Отдельные чиновники пренебрегают принципами иерархии, начинают действовать в своих личных интересах, пренебрегая классовыми. В связи с этим органы, осуществляющие репрессии, и их чиновники ставятся в управленческой иерархии на более высокое положение.

В сталинском государстве чиновники политической полиции занимали более высокое положение, чем партюкратия.

Если правитель ослабляет репрессии против своих подчиненных, то страна скатывается к системе управления, где каждая группа чиновников реализует свои групповые интересы.

Отказ от репрессий в отношении должностных лиц государственного аппарата в СССР в послесталинский период привел к ослаблению централизованного воздействия и превращению системы из центристско-бюрократической в анар-

¹⁹⁵ Ерошкин Н. П. Российское самодержавие. С. 340.

хо-бюрократическую, а затем к полному ее развалу. Партийные и государственные органы издавали большое количество постановлений, направленных на усиление контроля и надзора, которые не реализовывались на деле.

В странах с сильным гражданским обществом действует принцип равенства всех перед законом. Правоохранительные органы могут провести расследование в отношении высших должностных лиц страны. В административном государстве правитель находится вне контроля общества и никакие органы не могут привлечь его к ответственности. Ответственность иных чиновников зависит от воли правителя. По его желанию репрессии могут быть применены к ни в чем не повинному человеку, а явные преступники будут оставаться ненаказанными. Органы по борьбе с преступностью могут не замечать фактов хищения, коррупции отдельных чиновников, если они находятся под опекой правителя (родственники, друзья, просто нужные ему люди). Неприкосновенность своей клиентеле могут обеспечивать начальники и более низкого ранга.

Исследователи России конца XX в. отмечали, что Генеральный прокурор, будучи назначенцем «Кремля», избегает задевать высокопоставленных представителей московской политической элиты. Назиданием для него является отставка и попытка привлечения к уголовной ответственности бывшего Генерального прокурора Ю. Скуратова¹⁹⁶.

С появлением каких-то признаков общественного сознания класс управленцев должен **постоянно жертвовать частью чиновников**, позволяя привлекать их к ответственности за совершенные ими преступления. Это должно порождать у населения уверенность, что управленцы сами справятся со всеми своими проблемами: с коррупцией, хищениями, неэффективностью исполнения своих общественных функций. Козлами отпущения чаще становятся мелкие чиновники, не пользующиеся любовью начальства. Наказания за правонарушения бывают небольшими, если только не проводится специальной показательной кампании, нацеленной, например, на распространение мифа о строгом правителе.

При имитации республиканской формы правления обеспечение законности в стране передается органам, создаваемым и зависящим от правителя. Они по его команде закрывают глаза на нарушение законов, принятых парламентом, которые невыгодны классу управленцев.

Очень часто такие явления, как коррупция, хищения, являются обычным способом кормления чиновников. Органы борьбы с пре-

¹⁹⁶ См.: Холмс С. Проблемы посткоммунистической прокуратуры. Введение // Конституционное право. Восточноевропейское обозрение. 1999. № 3. С. 50.

ступностью, служащие не обществу, а классу управленцев, не нацеливаются на противодействие этим способам перераспределения общественных благ, а то и сами участвуют в этом перераспределении.

*Отмечается, например, что властные элиты посткоммунистических стран извлекли колоссальную выгоду из отсутствия надлежащего надзора за законностью приватизации, благодаря этому присвоив себе значительную долю общественного достояния*¹⁹⁷.

Правоохранительные органы административного государства могут вовлекаться в выполнение **патерналистских задач**: рассмотрение жалоб населения на чиновников, защиту его элементарных интересов.

*Сразу после создания прокуратуры в советском государстве, в 1923 г. в ее органы поступило 17 746 жалоб на решения местных органов и действия должностных лиц*¹⁹⁸. *Прокурорам на местах предписывалось следить за соблюдением Закона о труде при найме рабочих*¹⁹⁹.

Только имущее население может использовать для защиты своих прав дорогие судебные органы. Масса неимущих, из которых состоит административное общество, ищет защиты в административных органах, которые в упрощенном порядке, за счет государства могут восстановить права человека, если бюрократия почитает это нужным для осуществления политики патернализма.

*«Сегодня, – писал Генеральный прокурор Украины в 1997 г., – прокурор – единственная надежда и защита простого гражданина от правового беспредела»*²⁰⁰.

Подчас органы репрессий борются с противниками режима не только на территории своей страны, но за рубежом.

*Примером может служить организация убийства Л. Д. Троцкого органами НКВД в Мексике*²⁰¹.

Действия органов репрессий носят **намеренно жестокий характер**. Они должны держать в страхе население страны. Жестокость может проявляться в применении оружия против мирного населения (расстрелы демонстрантов), в массовом характере действий (массовые аресты и наказания), жестокости наказания (каторга, длительные сроки лишения свободы, мучительные формы лишения жизни).

¹⁹⁷ См.: Холмс С. Указ. соч. С. 48.

¹⁹⁸ См.: Ежедневник советской юстиции. 1924. № 16. С. 376.

¹⁹⁹ См.: Чердаков О. И. Указ. соч. С. 89.

²⁰⁰ Руденко Н. В. Прокуратура Украины в свете реализации положений новой Конституции Украины // Государство и право. 1997. № 6. С. 98.

²⁰¹ См.: Папоров Ю. Покушение на Троцкого // Огонек. 1990. № 34–37.

Неподконтрольные обществу, следственные органы для раскрытия преступлений (реальных или надуманных), как правило, применяют пытки²⁰².

Органы репрессий часто не признают презумпцию невиновности, используют коллективное привлечение к ответственности, устраняют или сводят к минимуму состязательный процесс с защитой обвиняемого.

В некоторых частнособственнических системах широко практикуется частное расследование и обвинение в преступлениях. В административных системах такое, как правило, не допускается. Государство берет человека под опеку. Без властного решения органа, осуществляющего обвинение в преступлении, ничьи права не могут быть защищены. Естественно, это делает человека бесправным, когда на его права посягают сами представители власти.

1.8. Вооруженные силы

В административном государстве вооруженные силы являются важнейшим инструментом правителя и управленческой элиты для сохранения власти над своей территорией, защиты ее от посягательств соседей и расширения этой власти на соседние территории. Армия может использоваться не только во внешней политике, но и для подавления выступления масс внутри страны, для ведения гражданской войны.

*«С начала XX в. армия и военные учреждения все чаще и чаще привлекались для борьбы с революционным движением», – пишет Н. П. Ерошкин о царской России*²⁰³.

С помощью армии закрепилась у власти в России новая, большевистская бюрократия.

Естественно, армия является главной опорой правящей группы на захваченных территориях.

*Представители Османской империи говорили: «Это государство основано страхом нашего ятагана и страхом ятагана должно быть поддерживаемо»*²⁰⁴.

С помощью вооруженных сил управленческие элиты СССР удерживали под контролем оккупированные во время Второй мировой войны страны Восточной Европы. Восстания населения в Восточной Германии (1953), в Венгрии (1956), ре-

²⁰² См.: Конквест Р. Большой террор // Нева. 1989. № 12. С. 150–165.

²⁰³ Ерошкин Н. П. Российское самодержавие. С. 341.

²⁰⁴ Цит. по: Зеленев Е. И. Государственное управление, судебная система и армия в Египте и Сирии (XVI – начало XX века). СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского ун-та, 2003. С. 271.

формацию в Чехословакии (1968) удавалось подавлять только с помощью советских танков.

Армия может быть основным инструментом обеспечения роста экономического могущества административного государства, хозяйственная система которого не может быть высокоэффективной. Грабежи соседей, захваты новых территорий могут быть основным источником получения материальных благ административным государством.

Армия может использоваться в качестве полицейских подразделений для обеспечения порядка в стране.

*В Китае военный отдел в Маньчжурии в XVII в. занимался поимкой лиц, без разрешения властей собиравших женьшень и добывающих драгоценные металлы*²⁰⁵.

Как уже отмечалось, в СССР были созданы специальные внутренние войска для усмирения собственного населения.

Поскольку экономика административных государств всегда малоэффективна, то в помощь ей могут использоваться солдатские массы.

В СССР были созданы специальные воинские подразделения, осуществляющие строительство (так называемые стройбаты). Фактически это было использование принудительного труда солдат там, где не хватало свободной рабочей силы. Кроме того, солдаты разных родов войск систематически использовались при уборке урожая.

В древности и в Средневековье правитель, как правило, сам возглавлял вооруженные силы, должен был быть военным вождем, умелым полководцем. С отказом от этой роли он должен передавать управление войском лично преданному ему человеку. В противном случае возникает опасность государственного переворота, который может возглавить удачливый и честолюбивый полководец и его окружение. Захват власти в стране руководством вооруженных сил – типичное явление как для прошлого, так и для настоящего (Азия, Африка, Латинская Америка).

Борьба правителя за лояльность армии, связанная с устранением подозрительных лиц, может подорвать ее обороноспособность.

Так, чистки в армии, проведенные И. В. Сталиным в 1930-х гг., привели страну на грань поражения во Второй мировой войне.

В частнособственнической системе армия подконтрольна политикам, представляющим общество. Это может выражаться в

²⁰⁵ См.: История Северо-Восточного Китая XVII–XX вв. Владивосток: Дальневосточное книжное изд-во, 1987. Кн. 1: Маньчжурия в эпоху феодализма (XVII–XX в). С. 118.

назначении парламентом или президентом гражданского министра обороны. Командный состав армии формируется из класса частных собственников. В административном государстве не может быть и речи о контроле общества за армией. Она является послушным инструментом правителя. Ее военные командиры составляют особое сословие или касту.

*Институтом, обеспечивающим отчуждение армии от населения, в Османской Турции являлись янычары. Они формировались из пленных и обращенных в ислам христианских подростков. Эти подразделения обладали корпоративной замкнутостью и обособленностью от местного населения*²⁰⁶.

Обособление армии от общества усиливается с переходом от ополчения к профессиональной армии.

*Так, усиление власти Наполеона Бонапарта связывается с превращением армии из национальной в профессиональную*²⁰⁷.

Показуха, типичная для всех иерархических организаций, может подорвать боеспособность армии.

Так, армия, созданная Николаем I, хорошо смотрелась на парадах, но оказалась неспособной эффективно воевать. Это привело к поражению России в Крымской войне. Показуха сгубила и Красную армию, которая оказалась разгромленной в первые месяцы войны с Германией, и затем ее пришлось отстраивать заново.

Вредно сказывается на боеспособности армии использование ее в карательных полицейских целях внутри страны.

*Н. П. Ерошкин пишет, что приспособление армии для внутренних полицейских нужд в царской России снижало ее боевую готовность к отражению внешней агрессии*²⁰⁸.

Финансовые затраты на армию в административных обществах часто составляют основную статью бюджетных расходов.

*В 1710 году из 3330 тысяч рублей дохода российская казна тратила на армию и флот 3 миллиона рублей, т. е. 90 % бюджетных средств*²⁰⁹.

Для иерархической системы административного общества свойственно подавление человеческой личности, мысли, творчества. Поэтому в армии административного государства часто расценивают побеждать не умением, не техникой, а количеством солдат.

²⁰⁶ См.: Зеленев Е. И. Указ. соч. С. 78.

²⁰⁷ См.: История государства и права зарубежных стран. Ч. 2. С. 64.

²⁰⁸ Ерошкин Н. П. Российское самодержавие. С. 341.

²⁰⁹ См.: Ключевский В. О. Русская история: Полный курс лекций: В 2 кн. М.: АСТ, 2000. Кн. 2. С. 417.

Посол России в Османской империи писал о ее кавалерии, что ее начальники, осознавая, что порядок организации кавалерии «вelmi худ», тем не менее «иностранным обучением гнушаются и не токмо его внимать, ниже слушати об нем не хотят, уповая на многочисленные свои рати», ибо «вся их воинская хитрость и сила состоит в их множестве»²¹⁰.

Руководство СССР также намерено было «закидать германские войска шапками».

Военное командование – наиболее преданная часть класса управленцев административного государства, видимо потому, что армия по своей внутренней организации является институтом недемократическим. Очень часто, когда светская бюрократия не может удержать страну под своим контролем, на место ее приходят военные. Руководство армии возглавляет все государственные ведомства. Органы управления армии берут на себя выполнение отдельных государственных функций.

В XIV веке сложились традиции, в соответствии с которыми господствующий класс Османской империи «имел военный характер, был неразрывно связан с военной службой и поддерживал свое господство средствами внешнеэкономического принуждения. Эта привилегированная, не подлежащая налогообложению часть османского общества получила название «военные» (аскери) и объединила в своих рядах большинство активных участников османской политической системы: придворных, военное сословие, гражданских чиновников, духовенство (улемов)»²¹¹.

Естественно, армейское командование, захватив власть в стране, использует ее прежде всего в своих групповых интересах.

Исследователи отмечают, что в Османской империи интересы государства отождествлялись с интересами армии, а интересы армии – с интересами янычар, опасных своей готовностью выступить с оружием в руках даже против государства, если это окажется выгодно их корпоративным интересам»²¹².

Именно армейское командование иногда подталкивает страну к новым войнам, даже если для этого нет необходимых условий. Оно требует все время увеличивать военные расходы, разоряя страну.

В ряде стран господство военных являлось чуть ли не главным препятствием их развития по пути постепенного усиления частнособственнических начал.

²¹⁰ Зеленов Е. И. Указ. соч. С. 274.

²¹¹ Там же. С. 271.

²¹² Там же. С. 271, 278.

«Армия, – пишет Е. И. Зеленов, – благодаря своему высокому политическому и социальному статусу в Египте и Сирии предопределила авторитарно-патриархальный тип их политических режимов, не допускавших и не допускающих полномасштабной либерализации общества»²¹³.

Военные могут выступать как в качестве консервативной силы, мешать приспособлению административного государства к новым условиям, так и в качестве генератора преобразований.

Например, считается, что разгром и уничтожение янычарского корпуса в Турции освободил страну от обременительной опеки со стороны профессиональных военных, которые мешали проведению реформ в стране»²¹⁴.

В XX веке военное руководство ряда стран Африки и Азии было главным реформатором заостреннейшего административного общества, не желавшего никаких преобразований в этих странах.

1.9. Органы судебной власти

Как уже отмечалось, для административных государств не свойственно разделение властей. При неразвитом механизме государства функции разрешения споров о праве осуществляют все органы неразделенной власти: правитель, аппарат исполнения его воли, органы репрессий.

Например, в России до реформ 1864 г. судебная деятельность осуществлялась полицией, губернаторами, воеводами, помещиками, а после 1889 г. земскими начальниками. В Советском государстве ее осуществляли ВЧК, «тройки» и Особые совещания НКВД.

Вместе с расширением механизма административного государства судебные функции начинают исполнять специализированные органы. Но они не отделяются от остальной администрации, являются ее частью. Они нацелены на сохранение административного строя, обеспечивают господство в обществе класса управленцев.

Суды, рассматривающие уголовные дела, являются частью репрессивного механизма государства. Они должны устрашать население, воспитывать его в духе послушания правителю и бюрократии.

Например, ст. 2 УПК РСФСР 1960 г. указывала, что уголовное судопроизводство должно способствовать укреплению социалистической законности, воспитанию граждан

²¹³ Зеленов Е. И. Указ. соч. С. 270.

²¹⁴ Там же. С. 277–278.

в духе уважения правил социалистического общежития. В комментарии уточнялось, что суд, как и другие правоохранительные органы, воспитывает граждан в духе преданности делу коммунизма, честного отношения к государственному долгу²¹⁵. Фактически это означало, что судебные органы в СССР были нацелены на борьбу с частной собственностью²¹⁶, инакомыслием²¹⁷.

Выделение судебных органов не означает, что административный аппарат отказывается от выполнения судебных функций. Он постоянно **ограничивает компетенцию судов**.

Например, в СССР были неподведомственны суду многие споры граждан с государственными органами²¹⁸, трудовые споры²¹⁹. Только в административном порядке разрешались некоторые жилищные дела, земельные споры, споры, возникающие из семейных, финансовых, административных правоотношений, из отношений, регулируемых изобретательским, патентным правом. Большая часть дел по жалобам на неправомерные действия должностных лиц рассматривалась прокуратурой, а не судом. Прокуратуре передавалось право санкционировать производство следственных действий, ограничивающих основные права и свободы граждан: арест (ст. 54 Конституции СССР 1977 г.; ч. 1 ст. 30 Закона о прокуратуре СССР), обыск, прослушивание телефонных переговоров и т. д. Согласно ст. 219 и 220 УПК РСФСР 1960 г., обжаловать действия и бездействие работников дознания и следствия в уголовном процессе (о возбуждении и прекращении дел, нарушение прав сторон в уголовном процессе) можно было только в прокуратуре, а не в суде.

Ограничение способности судов осуществлять свои функции может осуществляться не прямо, а косвенно. Например, государство не развивает систему судебных органов, не выделяет достаточно материальных средств для их содержания и осуществления правосудия. Ограничение штата судей и технического персонала

судов приводит к тому, что дела рассматриваются в спешке, формально, некачественно проводится подготовка к судебным заседаниям, затягиваются сроки рассмотрения дел. Люди сами отказываются обращаться в такие суды за защитой. Появляется такое явление, как «бегство от правосудия»²²⁰. Оно фактически становится недоступным для населения.

Например, в 1990-х гг. в России суды иногда не имели средств на покупку конвертов, на содержание технического аппарата суда, на оплату коммунальных услуг и услуг связи, не могли оплатить работу народных заседателей, вызов в суд свидетелей. Потребности судов в 1996 г. составляли 5,5 трлн руб. В бюджете выделили 1,9 трлн руб.²²¹. В 1999 г. нагрузка на судей превышала установленный Министерством юстиции и Министерством труда норматив в 2,5 раза²²².

Подчас правители специально пытаются отвратить население от обращения в суд.

Китайский император Кан Ши в VII в. заявлял: «Число тяжб беспримерно возрастает, если люди не будут бояться обращаться в суды, надеясь легко найти там справедливость... Поэтому я требую, чтобы с теми, кто обращается в суд, обходились безжалостно, так чтобы они почувствовали отвращение к праву и тряслись от страха от одной мысли престать перед судьей». Видимо, поэтому Древний Китай отличался плохой организацией правосудия. Чиновник, на которого возлагалось вершить правосудие, был далек от тяжущихся. Он приглашался на этот пост из другой провинции, плохо знал местные обычаи и наречие. Служащие суда были коррумпированы и нарочно затягивали процесс для получения большей mzды. Обращение в суды с тяжущимися было унижительным, а исход процесса весьма сомнительным. Все это побуждало китайцев обходить суды стороной²²³.

Один из жалобщиков, после пяти лет хождения по российским судам, сделал такое заключение о судах России кануна 2000-х гг.: «Это ужасная организация, приносящая материальный ущерб и моральный вред»²²⁴.

²¹⁵ См.: Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу РСФСР / Под ред. А. М. Рекункова, А. К. Орлова. М.: Юридическая литература, 1981. С. 6.

²¹⁶ См.: Бойков А. Д. Судебная реформа: обретения и просчеты // Государство и право. 1994. № 6. С. 14.

²¹⁷ См.: Бедняков Д. И. Некоторые аспекты судебно-правовой реформы в РСФСР // Советское государство и право. 1992. № 1. С. 26.

²¹⁸ См.: Жуйков В. М. Права человека и власть закона. М., 1995. С. 10.

²¹⁹ См.: Гражданский процесс: Учебник / Под ред. М. С. Шакарян. М.: Юридическая литература, 1993. С. 149.

²²⁰ См.: Бойков А. Д. Указ. соч. С. 17.

²²¹ См.: Судебная власть есть, нет денег на ее содержание // Российская юстиция. 1996. № 8. С. 2.

²²² См.: Координация действий в борьбе с преступностью // Российская юстиция. 1999. № 5. С. 37.

²²³ См.: Давид Р. Основные правовые системы современности. М., 1988. С. 441.

²²⁴ Ветерану до суда не достучаться // Российская газета. 2000. 7 апреля. С. 7.

Нейтрализовать деятельность судов можно с помощью аппарата исполнения, который отказывается или не в состоянии исполнять судебные решения.

Например, работа судов в 1990-х гг. в России была нейтрализована неисполнением их решений. В 1-м полугодии 1996 г. было исполнено судебными исполнителями 42,3 % решений судов. В 1-м полугодии 1995 г. – 34,7 %. По гражданским делам взыскание в 1996 г. составило 43,7 %. В 1995 г. – 35,3 %. Взыскания по преступлениям в 1996 г. составили 19,6 %. В 1995 г. – 24,6 %²²⁵. Это происходило потому, что судебными исполнителями в то время в основном были женщины. Они не были вооружены, не обеспечивались в достаточной степени транспортом, были перегружены делами²²⁶.

Судьи в административном государстве являются **частью класса управленцев**.

Судебные чиновники в царской России давали присягу, в которой брали на себя обязательство «хранить верность его императорскому величеству государю императору, самодержцу всероссийскому», а не народу²²⁷.

Для судебных органов административного государства характерны все признаки бюрократических учреждений: грубое обращение с гражданами, волокита, пристрастность судей, их низкая квалификация, сомнительность справедливости и законности выносимых решений. Судебные органы, как и все бюрократические учреждения административного государства, должны выполнять определенные показатели, спущенные начальством (количество осужденных и оправданных, количество дел, пересмотренных вышестоящими судами). Не выполняющих этих показателей судей руководители судебных органов привлекают к дисциплинарной ответственности, вплоть до увольнения.

Независимые от общества, не способного выделить свое понятие права, получив какую-то самостоятельность, судьи в административном обществе начинают злоупотреблять своим служебным положением, творить произвол. Распространение получает коррупция. Независимые по закону судьи идентифицируют себя с государственными чиновниками, поддерживают личные отношения с чиновниками из других ведомств (например, прокуратуры, ис-

²²⁵ О работе судов РФ в 1-м полугодии 1996 года // Российская юстиция. 1997. № 1. С. 52–53.

²²⁶ См.: Соломон Питер Г. Состояние судебной реформы в современной России // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1999. № 2. С. 41.

²²⁷ См.: Бойков А. Д. Указ. соч. С. 14.

полнительного аппарата) и встают на сторону государства и его учреждений в спорах с населением.

К. Исаев отмечал в 2004 г., что судьи и даже адвокаты в Кыргызстане привыкли действовать в угоду исполнительной власти²²⁸.

А. Д. Бойков писал о судебной системе России в 1994 г.: «Судьи по укоренившейся психологии охотнее становятся на защиту общегосударственного интереса, нежели интереса одного обворованного гражданина»²²⁹.

Превращение судей в чиновников, послушно выполняющих волю начальства, обеспечивают председатели судов. Они осуществляют подбор кадров на основе готовности кандидатов беспрекословно исполнять приказы начальников. Если в частнособственных системах судьями часто становятся адвокаты, то в административных системах они набираются из бывших прокуроров или технического аппарата суда (из секретарей суда). Судьи, действующие только на основании закона, игнорирующие указания начальства, из судебной системы вытесняются.

В соответствии с принципами иерархии, **контроль над выделенными судебными органами** старается поддерживать сам правитель. Он осуществляет подбор кадров на высшие должности в судебном аппарате.

В России по Конституции РФ 1993 г. судьи являются номенклатурой Президента РФ (п. «е» ст. 83). Назначение судей высших судов оформляется с участием послушного Президенту Совета Федерации. Президент РФ, чьи решения могут быть обжалованы в суде, имеет право награждения судей, присвоения им классного чина²³⁰.

Формированием судебного корпуса судов нижнего уровня занимаются чиновники, назначенные правительством, например через министерство юстиции.

Например, в большей части городов царской России по закону от 12 июня 1889 г. городские судьи назначались и увольнялись министром юстиции.

В соответствии с Конституцией РФ 1993 г. рядовые судьи назначаются Президентом РФ. Конечно, он не может сам заниматься этой деятельностью. Поэтому, фактически, назначение того или иного человека на должность судьи зависит

²²⁸ Исаев К. Глобальная демократия в Кыргызстане (Противоречия и перспективы) // СОЦИС. 2004. № 4. С. 80.

²²⁹ Бойков А. Д. Указ. соч. С. 18–19.

²³⁰ См.: Присвоено почетное звание // Российская газета. 2000. 25 февраля. С. 2.

от чиновника в Администрации Президента РФ. Рекомендации на замещение должности судьи даются кандидату председателем суда, который заинтересован подбирать послушные кадры.

В партийных государствах судебные органы, естественно, подчиняются аппарату управления квазипартии бюрократии.

Сегодня признаётся, что в советский период «партийный и исполнительный аппарат, сосредоточивший в своих руках неограниченную власть, превратил суд и всех других слуг закона в собственное послушное орудие»²³¹. Аппарат управления КПСС осуществлял подбор судебных кадров, создавая видимость их избрания населением. Постановление ЦК КПСС от 20 ноября 1986 г. «О дальнейшем укреплении социалистической законности и правопорядка, усилении охраны законных интересов граждан», с одной стороны, требовало от партийных органов не вмешиваться в деятельность судов, а с другой – указывало на необходимость «усилить политическое руководство» судебными органами, «осуществлять контроль за их деятельностью». В. И. Ленин требовал увольнения судей в любое время за невыполнение партийных предписаний²³².

В нацистской Германии все судьи должны были стать членами нацистской партии и исполнять предписания партийного руководства.

Борьба между группами управленцев в стране приводит к тому, что каждая из них стремится превратить судебные органы в инструмент своей власти.

В 1990-х гг. в России, когда бюрократия центра потеряла контроль над регионами, региональная бюрократия требовала создания своей судебной системы, независимой от федеральной²³³.

В XIX–XX вв. частнособственнические государства распространили в мире принципы организации судебной системы, которые вынуждены признавать и административные государства. Но они только имитируют реализацию этих принципов. Суды ставятся в материальную, организационную или иную зависимость от администрации.

Так, Советское государство провозглашало в законах принципы независимости суда, состязательности процесса, равенства всех перед судом. На деле эти принципы не приме-

²³¹ Судебная власть – начало пути // Советское государство и право. 1991. № 10. С. 140.

²³² Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 44. С. 398.

²³³ См.: Вокруг статуса федеральных судей начались опасные маневры // Российская юстиция. 1999. № 5. С. 3.

нялись или применялись в очень ограниченной степени, если это не касалось интересов бюрократии.

«В советский период, – пишет П. Г. Соломон, – главным источником влияния на судей со стороны местных и региональных властей была способность последних компенсировать недостаток центрального финансирования путем предоставления судам и судьям всякого рода благ»²³⁴.

Иногда материальная зависимость суда от иных органов имеет очень замаскированную форму.

В 1990-х гг. государственный бюджет России не покрывал множества расходов судебных органов. Произошло обнищание судов. Председатели судов вынуждены были просить помощь у местных органов власти и попадали к ним в зависимость. В печати отмечается, что до 70 % своего содержания российские суды в нарушение Конституции РФ получают из рук губернаторов. Последние выделяют квартиры судьям, оплачивают аренду помещения, счета за телефон, коммунальные услуги²³⁵.

Для того чтобы обеспечить послушность судей начальству, вводится их переназначение через установленный срок.

Законодательство 1990-х гг. в России предполагало, что судья вначале назначается временно на три года (до этого на пять, десять лет), а по истечении этого срока – пожизненно. «Нет нужды говорить, – отмечается исследователями, – что судьи в ожидании своего повторного назначения становились весьма подверженными влиянию»²³⁶. От законодателей поступали предложения продлевать испытательный срок после окончания трехлетнего срока еще на пять лет²³⁷. В 1998 г. в судах России без ограничения полномочий работало только 22,6 % судей. Десятилетний срок полномочий имели 40,1 %, пятилетний – 15,6 %, трехлетний – 15,8 %²³⁸.

Для выполнения чрезвычайных заданий, в административном государстве выделяют специализированные суды. Например, особые суды, подчиненные воинским начальникам, создаются в армии. В. Синюков отмечает, что судьями в погонах, включенных в жесткую армейскую субординацию, привыкших к чиновничеству и подчинению начальству, легче управлять²³⁹.

²³⁴ Соломон Питер Г. Указ. соч. С. 39.

²³⁵ Сивкова В. СУДержанки // Аргументы и факты. 2000. № 11. С. 8.

²³⁶ Соломон Питер Г. Указ. соч. С. 39.

²³⁷ См.: Вокруг статуса федеральных судей начались опасные маневры. С. 3.

²³⁸ См.: Кадровый состав судейского корпуса // Российская юстиция. 1999. № 8. С. 50.

²³⁹ Синюков В. Обеспечить независимость военных судей // Российская юстиция. 1999. № 1. С. 26–27.

Военно-судебный устав в России 1869 г. предусматривал назначение полковых судей начальником воинской части, при которой создавался суд. Приговоры военных судов подлежали утверждению (конфирмации) высшим военным командованием.

Если суды начинают мешать правителю или управленческой элите, их деятельность приостанавливается или они распускаются.

Например, Президент РФ приостановил деятельность Конституционного Суда РФ в 1993 г.²⁴⁰ после того, как тот признал Указ Президента «О поэтапной конституционной реформе в РФ» от 21 сентября 1993 г., предполагавший роспуск парламента, неконституционным.

Зависимость судей от администрации может проявляться в том, что они просто придают форму правосудного решения приказаниям, отданным правителем, другими чиновниками.

Например, в СССР решения по важнейшим для власти делам рассматривал сам вождь партии или высший партийный орган. Суд только фиксировал это решение на бумаге, создавал видимость правосудия. Так, 5 января 1966 г. секретариат ЦК КПСС одобрил предложения прокуратуры и КГБ СССР (Протокол № Ст-132/11с) осудить обвиняемых Даниэля и Синявского к лишению свободы. Верховному Суду РСФСР оставалось только оформить это решение в виде приговора. 25 января 1977 г. секретариат ЦК КПСС (протокол № Ст. 41/15) принял решение о применении уголовной ответственности к Орлову, Гинзбургу, Руденко, Венцлове²⁴¹.

Если зависимость судей от администрации скрывается от общества, то возникает так называемое «телефонное право», когда судьи получают указания из различных административных инстанций не в виде прямых и письменных указаний, а в устной форме, например по телефону.

Для того чтобы сделать суд органом обвинения, его ставят под контроль прокуратуры и других административных органов.

Организационное руководство судами, в соответствии с Основами законодательства о судостроительстве в СССР 1980 г. и Законом «О судостроительстве РСФСР» 1981 г., осуществляло Министерство юстиции. Оно следило за работой судей.

Прокуратура в СССР, в соответствии с законом, осуществляла надзор за работой суда, координировала деятельность судов в борьбе с преступностью и давала судебным органам обязательные для исполнения указания.

²⁴⁰ Указ Президента РФ «О конституционном суде РФ» от 7 октября 1993 года.

²⁴¹ См.: Фиговые листки советских конституций // Российская газета. 1992. 16 сент.

Деятельность суда, как карательного органа в руках управленческих групп, реализуется посредством следственного характера процесса. Судья здесь не арбитр, а борец с преступностью, защитник государственных интересов, обвинитель. В уголовном процессе применяется презумпция виновности, которая может закрепляться нормативно или присутствовать в психологической установке судьи. Подсудимый, по признанию самого А. Я. Вышинского, здесь не субъект, а объект права, который можно «тереть и перетирать как угодно»²⁴².

В случае введения основ состязательного процесса обособленные управленческие группы стараются усилить сторону обвинения, по мере возможности ограничить лицо, попавшее в поле зрения государственных органов, в защите своих прав.

Судьи в административном государстве и их начальство предпочитают закрытый судебный процесс, позволяющий творить произвол. Правозащитники отмечают, что закрытый порядок рассмотрения дел по обвинению в преступлениях против государства позволяет скрыть от общественности то, как осуществляется судебный процесс и достаточно ли собранных доказательств²⁴³.

Вместе с тем, в воспитательных целях, могут специально проводиться суды с участием населения, с выездом на место работы обвиняемого, с приглашением ангажированных журналистов. Такая практика существовала в Советском государстве.

Отстранение населения от участия в управлении государственными делами проявляется в отказе от суда присяжных. Предпочтение отдается рассмотрению дел одним управляемым администрацией судей в рамках упрощенного процесса, не дающего возможности обвиняемому по уголовным делам защитить свои права. «Тенденция к упрощению процессуальной формы правосудия — путь к бесконтрольности и произволу», — пишет А. Д. Бойков²⁴⁴.

Предельное упрощение судопроизводства наблюдалось в сталинском государстве. По Постановлению ЦИК СССР от 1 декабря 1934 г.²⁴⁵ и 14 сентября 1937 г.²⁴⁶ дела о террорис-

²⁴² См.: Обухов В. В. Механизм судебных репрессий в системе военных трибуналов войск НКВД СССР 1939–1941 гг. // Государство и право. 2004. № 2. С. 79.

²⁴³ См.: Права человека в регионах Российской Федерации: Сборник докладов. М., 2003. С. 80–81.

²⁴⁴ Бойков А. Д. Указ. соч. С. 19.

²⁴⁵ Постановление ЦИК СССР от 1 декабря 1934 г. «О внесении изменений в действующие уголовно-процессуальные кодексы союзных республик» // Собрание законодательства СССР. 1934. № 34. Ст. 459.

²⁴⁶ Постановление ЦИК СССР от 14 сентября 1937 г. «О внесении изменений в действующие уголовно-процессуальные кодексы союзных республик» // Собрание законодательства СССР. 1937. № 61. Ст. 266.

тических организациях, террористических актах против работников советской власти, контрреволюционном вредительстве и диверсиях слушались без участия сторон. Обвинительное заключение вручалось обвиняемому за сутки до рассмотрения дела в суде. Например, выездная сессия Военной коллегии Верховного суда СССР 29 сентября 1938 г. без вызова свидетелей и подробного допроса приговорила к расстрелу с конфискацией имущества бывшего прокурора г. Владимира Ф. Я. Сверкунова. Заседание началось в 13 ч. 15 мин., а приговор был оглашен в 13 ч. 25 мин.²⁴⁷

Если судья – это говорящий закон, то, приняв недемократические законы, государство может превратить судью, реализующего эти законы, в орудие власти управленцев для осуществления господства над обществом. Деятельность судов в административном государстве часто подчиняется не закону, принятому парламентом, а подзаконным актам, исходящим от правительства и его органов.

Исследователи отмечают, что вопросы степени наказания в системе военных трибуналов войск НКВД в сталинский период жестко определялись ведомствами. Совместный Приказ НКВД СССР, НКЮ СССР, Прокурора СССР от 28 апреля 1941 г. предписывал военным трибуналам войск НКВД применять суровые меры наказания до высшей меры включительно при побегах заключенных в отношении контрреволюционеров, бандитов, грабителей и других особо опасных преступников и заключенных других категорий, совершивших повторный побег. В соответствии с Приказом Главного военного прокурора и начальника Управления военных трибуналов НКЮ СССР от 8 августа 1940 г., «при вынесении приговоров военным трибуналом войск НКВД следует избегать применения в отношении начсостава такой меры наказания, как исправтрудработы, с заменой их арестом, применяя в таких случаях условное осуждение»²⁴⁸.

²⁴⁷ См.: Олейник И. И. Указ. соч. С. 75.

²⁴⁸ Обухов В. В. Указ. соч. С. 79.

1.10. Отношение административного государства к представительным органам власти

В буржуазных демократических обществах представительные органы являются главным инструментом господства гражданского общества (частных собственников) над бюрократией, входящей в аппарат исполнительно-распорядительных органов власти. Они могут занимать высшее положение по отношению к главе государства или правительства, либо равное им.

Управленческий класс административного государства, стремящийся выйти из под контроля общества, не позволяет ему создать организационные инструменты его власти в лице представительных органов. При ослаблении класса управленцев, управленческие элиты вынуждены позволить обществу создавать слабые представительные органы, которые становятся совещательными органами при правителе. Им позволено выполнять лоббистскую роль просителей. Но если они становятся слишком назойливы, правитель оставляет за собой право их распустить.

Примером может служить Германская империя второй половины XIX в. Западногерманский историк Г.-У. Велер пишет, что Германия этого периода сохраняет черты абсолютистского правления, где присутствуют слабые ростки парламентаризма, не обеспечивающие правовых интересов буржуазии²⁴⁹. В таком же положении находится Государственная Дума России начала XX в. и начала XXI в.

Делая уступку классу буржуазии, правители административных государств могут предоставить представительным органам, выражающим интересы частных собственников, законотворческие функции, но законы вступают в силу только с согласия самого правителя или подчиненных ему органов. Представительный орган может лишиться права законодательной инициативы. Она принадлежит только правителю или его правительству. Наконец, представительный орган лишается возможности контролировать деятельность правительства и привлекать его к ответственности. В результате бюрократия по своему усмотрению решает, какие законы, принятые парламентом, реализовывать, а какие игнорировать.

Из пропитанного вождистскими или монархическими идеями населения административного общества правитель может сформировать послушный ему представительный орган, который укрепляет его авторитет в борьбе с разного рода конкурентами.

²⁴⁹ См.: История буржуазного конституционализма XIX в. М.: Наука, 1986. С. 173.

Н. П. Ерошкин отмечал, что земские соборы на Руси «не ограничивали, а укрепляли власть монарха», в его противостоянии боярской олигархии «служили орудием укрепления самодержавия» и самодержавного государственного аппарата²⁵⁰.

Под давлением авторитета частнособственнических систем управленческие элиты имитируют создание представительных органов, которые либо не имеют реальной власти, либо выражают интересы не общества, а той же бюрократии.

В СССР и других государствах советского типа депутаты Советов были просто назначаемы управленцами квазипартии разного уровня. Они набирались из разных групп общества (рабочих, крестьян, интеллигенции, молодежи, женщин), чтобы ярко иллюстрировать представительность Советов. Ни Советы, ни депутаты не имели реальных властных полномочий.

Имитационные представительные органы должны создавать демократический имидж административному государству, скрывать господство управленцев. Создается видимость свободных выборов, в ходе которых население одобряет назначенных управленцами кандидатов депутатами органов власти разных ступеней. Оппозиция уничтожается. У населения нет выбора. Фактически проводятся плебисциты, на которых население должно одобрить господство класса управленцев. Против недовольных осуществляются репрессии.

Еще Луи Бонапарт практиковал выборы в Законодательный корпус под своим контролем, практически лишая оппозицию возможности вести предвыборную агитацию²⁵¹. Затем имитационные выборы получили развитие в СССР и других, зависимых от нее странах, в нацистской Германии, фашистской Италии.

Не обладая в достаточной мере искусством мошенничества, правители просто назначают верных себе лиц из членов общества в представляющий его орган.

Например, дворяне и торговые люди не избирались на земские соборы на Руси, а приглашались правительством²⁵².

Бутафорские представительные органы, в соответствии с писаными, но недействующими нормами права, могут наделяться какими угодно широкими полномочиями, которыми они не могут воспользоваться.

²⁵⁰ Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. С. 34, 51.

²⁵¹ См.: История государства и права зарубежных стран. Ч. 2. С. 70.

²⁵² См.: Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. С. 35.

Например, Верховный Совет СССР по Конституции 1936 г. определялся как высший законодательный орган. М. Восленский называет его законопубликующим органом, так как в его обязанности входило только одобрять принятые партийным аппаратом законодательные решения²⁵³.

Органы, представляющие интересы самой управленческой элиты, возникают при олигархической форме правления и при ослаблении управленцев центра.

Например, в годы перестройки в СССР возникли советские органы (Съезд народных депутатов, Верховный Совет), которые состояли в значительной степени из разного рода управленцев регионов и выражали их интересы по сохранению советского административного общества. Эти Советы и были распущены Б. Н. Ельциным. Советы всех ступеней, писалось в продемократической прессе России начала 1990-х гг., – это «заповедник партаппаратчиков, рудимент тоталитарной эпохи»²⁵⁴.

В административных обществах нет иных сильных элит, кроме управленческих. Население вынуждено голосовать либо за не способных к выполнению представительских функций людей из низов, либо за тех или иных представителей класса управленцев, выступающих от имени разных групп общества. Имеющаяся в обществе интеллигенция оказывается не вполне способной к исполнению представительских функций.

Такая ситуация возникла во всех странах, переходящих от тоталитарного режима в конце 1990-х гг. В частности, интеллигенция, пришедшая в представительные органы в России, показала, что она может хорошо говорить, но не умеет принимать управленческих решений. Буржуазия в это время только зарождалась и не пользовалась поддержкой населения. В результате большинство населения стало поддерживать на выборах в Государственную Думу бюрократию и зависимую от нее клиентистскую буржуазию, объединенную в организацию «Единая Россия».

Неимущее и политически неграмотное население административного общества, даже при наличии законодательных возможностей, не умеет воспользоваться таким демократическим инструментом, как парламент. Оно отказывается участвовать в выдвижении и выборах своих депутатов, не поддерживает выбранный представительный орган, отдает себя полностью в руки правителя.

²⁵³ Восленский М. С. Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза. М., 1991. С. 355.

²⁵⁴ Троицкий Н. Мастера батальных сцен // Megapolis-Express. 1992. № 17. С. 20.

В административных обществах происходит трансформация депутатов представительных органов из разных групп общества в управленцев. Они стремятся занять более «хлебные» и властные должности в аппарате правителя или исполнительно-распорядительных органах или просто встраиваются в общую иерархическую систему управления и на своих должностях послушно выполняют указания правителя, его чиновников.

Это происходило отчасти в России конца 1990-х гг. – начала XXI в. Депутаты Государственной Думы либо становятся послушными исполнителями указаний председателя палаты, назначенного правителем, либо ищут места в правительстве.

В административном обществе, где население прозябает, депутат представительного органа от населения готов послушно выполнять указания правителя или нижестоящих чиновников за небольшую плату: специальный паек, государственную дачу, машину, путевку на курорт, повышенный социальный статус.

Например, депутаты Государственной Думы РФ получают дачи, квартиры, путевки от Управления делами Президента²⁵⁵.

Депутатов можно держать в страхе с помощью угрозы роспуска представительного органа, после которого они могут не попасть на это «хлебное» место.

Управленческие группы в любой стране мира, даже самой демократической, стремятся ослабить представительный орган власти, выйти из-под контроля общества и, насколько это возможно, сделать шаги к построению административного государства.

Например, американские исследователи отмечают, что в США в 1960-х гг. явно наблюдалось стремление сделать Конгресс более послушным исполнительной власти²⁵⁶.

Восстановление административного государства в любой стране неизбежно проявляется в роспуске парламента или замене его имитационным представительным органом.

Например, с победой нацистского государства в Германии парламент был заменен органом, послушно оформляющим приказы фюрера.

С восстановлением власти бюрократии в России в 2003 г. Федеральное Собрание превратилось в декоративный орган, придающий распоряжениям президента форму законов²⁵⁷.

²⁵⁵ См.: Радзиховский Л. Парламентское правительство // Российская газета. 2003. 20 мая. С. 3.

²⁵⁶ См.: Скидмор М. Дж., Маршалл К. Т. Американская система государственного управления. М.: СП «Квадрат», 1993. С. 184.

²⁵⁷ См.: Денисов С. А. Федеральное Собрание: Нотариальная контора при российском президенте? // Россия и современный мир. 2006. № 4 (53). С. 104–118.

1.11. Местное самоуправление в административном обществе

Общество, не способное организовать местное самоуправление, не может стать демократическим. Оно не может построить зависимого от него государства. А. Токвиль писал: «...именно в общине заключена сила свободных народов. Общинные институты играют для установления независимости ту же роль, что и начальные школы для науки; они открывают народу путь к свободе и учат его пользоваться этой свободой, наслаждаться ее мирным характером. Без общинных институтов нация может сформировать свободное правительство, однако истинного духа свобод она так и не приобретет»²⁵⁸.

Вместе с тем, наличия местного самоуправления недостаточно для устранения административного государства. Управленческие группы древности и Средневековья не только не боялись организации местных общин, но и всячески способствовали этому. Типичным является наличие сельской общины, деление населения городов по кварталам, улицам и т. д. Такая организация управления страной обеспечивала коллективную ответственность членов общины перед государственными чиновниками («круговая порука»), поддерживала навязываемый сверху порядок, обеспечивала сбор налогов с общины вне зависимости от достатка отдельных ее членов. Государственные чиновники не имели сил и средств работать с каждым общинником, высчитывать его способность уплачивать налог. Община сама должна была внутри своих членов разложить обязательства, возложенные на нее государством.

Например, в Египте XVIII в. в городах создавались поквартальные объединения. Они возглавлялись выборными шейхами, которые утверждались государственными органами. Шейх отвечал за поддержание законности и порядка во введенных им кварталах. В квартале проживало до 1000 человек, или 200 семей. В египетских городах XVIII в. также существовали этнические общины, которые проживали поквартально и возглавлялись шейхами. «И копты, и евреи в пределах своих кварталов пользовались достаточно широкой автономией»²⁵⁹.

Общинная организация населения являлась основой административного общества. Круговая порука препятствовала накоплению капитала в отдельных руках и появлению класса частных собственников, способных конкурировать за власть с обособленными

²⁵⁸ Токвиль А. де. Демократия в Америке. М.: Прогресс, 1992. С. 65.

²⁵⁹ Зеленов Е. И. Указ. соч. С. 41.

группами государственных управленцев. Только с уничтожением сельской общины в деревне и профессиональных цехов в городе для общества открывается дорога к капитализму.

Самоуправление в небольших поселениях не опасно для класса управленцев. Оно не может мобилизовать значительные финансовые средства, не приобретает политического значения.

Именно поэтому наиболее авторитарные лидеры в России конца 1990-х гг. выбрали для своих регионов модель так называемого поселкового самоуправления. Например, в Татарстане было создано 952 муниципалитета (901 сельский, 20 поселковых, 7 городских и 24 жилых комплекса в Казани). На уровне районов и городов функционировали государственные органы власти, которые держали поселковое самоуправление под жестким контролем. Органы местного самоуправления были чрезвычайно слабыми и зависимыми от государственного аппарата. У них часто вообще не было собственной финансовой базы. В некоторых муниципалитетах не было даже собственного автомобиля²⁶⁰.

Тоталитарные и авторитарные административные государства современности пытаются поставить все под свой контроль. Они запрещают самоорганизацию населения, в какой бы форме она ни происходила и, одновременно, подменяют ее огосударственными объединениями населения. Самоуправление на местах подменяется государственным управлением. Именно это произошло в Советском государстве²⁶¹. Эта политика может камуфлироваться, если административное государство имитирует демократический характер.

Настоящую опасность для всевластия класса управленцев представляет организация самоуправления в больших поселениях. Известный в России начала XX в. земец, депутат II Государственной Думы В. А. Маклаков писал, что земство воспитывает кадры людей, которые на опыте узнают нужды страны, трудности, с которыми сталкиваются политики. Эти люди становятся подготовленными, «чтобы сменить прежних представителей власти»²⁶².

Как известно, кадетская партия, вставшая в оппозицию к самодержавию, состояла в основном из земских деятелей. Именно она организованно поддержала демократическую Февральскую революцию в России 1917 г. и сформировала первое Временное правительство. Земские учреждения в России

²⁶⁰ См.: Зазнаев О. Республика Татарстан // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2000. № 2. С. 104–105.

²⁶¹ См.: Еремян В. В., Федоров М. В. Местное самоуправление в России (XII – начало XX вв.). М.: Новый юрист, 1998. С. 173.

²⁶² Еремян В. В., Федоров М. В. Указ. соч. С. 168.

фактически выступили против самодержавия в 1917 г. и завуалированно призывали к его свержению²⁶³. Это была первая попытка устранить административное государство в России.

Ослабление государственной организации класса управленцев в России в 1990-х гг. привело к тому, что в больших городах появились лидеры, вступившие в схватку за контроль над регионами со старой советской номенклатурой. На выборах в органы власти люди получали реальную альтернативу, небутафорскую борьбу. Все это подрывало основы административного государства в России.

Видный политический деятель начала XX века в России С. Ю. Витте отмечал: «...земские учреждения – это конституция снизу, которая несомненно рано или поздно естественным социальным путем приводит к конституции сверху. ...Если бы раз давши земское и городское самоуправление и затем, в течение четверти века с ними не воевали, а постепенно их развивали, то мы пришли бы к конституции без смутных революционных эксцессов»²⁶⁴. Это понимает класс управленцев и пытается не допустить такого развития событий.

Не случайно укрепление Советского государства сопровождалось роспуском земского и городского внесловного самоуправления (к весне 1918 г.), а затем трансформацией советских органов самоуправления в местные органы государственной власти и управления²⁶⁵.

Российская бюрократия под лозунгами развития местного самоуправления в начале XXI в. постаралась уничтожить самостоятельность местных органов управления, возникших в 1990-х гг., включить их в единую «вертикаль власти».

Как уже отмечалось, государства нетоталитарного типа не могут управлять страной без посредников в лице местной администрации, выбранной самим населением. Здесь возникает компромисс между элементами местного самоуправления и государственным управлением. Исследователи отмечают, что главы местного самоуправления на Востоке занимают положение, при котором они, с одной стороны, представляют общину, а с другой стороны, являются чиновниками централизованного государственного аппарата нижнего звена²⁶⁶.

²⁶³ См.: Резолюция Костромского Губернского земского собрания по продовольственному вопросу // Хрестоматия по отечественной истории (1914–1945 гг.). М.: Гуманитарный изд. центр «ВЛАДОС», 1996. С. 29.

²⁶⁴ Цит. по: Еремян В. В., Федоров М. В. Указ. соч. С. 167.

²⁶⁵ Там же. С. 173.

²⁶⁶ См.: История Востока: В 6 т. М.: Вост. лит., 1995. Т. 4: Восток в новое время (Конец XVIII – начало XX в.). Кн. 1. С. 16.

Население, втянутое в местное самоуправление, приобретает способность самостоятельно решать свои проблемы. Оно теряет потребность в патерналистской опеке со стороны государства. Поэтому административное государство старается лишить население средств к самостоятельному решению вопросов местного значения. Оно препятствует росту частной собственности, лишает органы местного самоуправления финансовой основы самостоятельной деятельности. Налоги, собираемые с населения, уходят в государственный бюджет и из него в виде помощи возвращаются местным органам власти. Естественно, население и управленцы на местах становятся зависимы от этой помощи государства, должны выслужиться перед государственными чиновниками, чтобы получить эту помощь.

Так, восстановление административного государства в России в начале XXI в. сопровождалось лишением органов местного управления финансовой самостоятельности. Доля местных налогов в структуре доходов местных бюджетов за 1999–2002 гг. резко сократилась (с 13 до 5 %), что свидетельствует о снижении уровня фискальной автономии муниципалитетов. С 1996-го по 2002 г. доходы местных бюджетов сократились на 23–25 % и стали существенно меньше доходов региональных бюджетов²⁶⁷.

Государство может передавать местным органам власти ряд государственных функций, не предоставляя достаточных финансовых средств для их осуществления. Это ставит их в положение постоянных просителей.

Такая практика сложилась в России в начале XXI в.²⁶⁸ Отмечается, что управленческие элиты в 2003 г. использовали лозунг реформы местного самоуправления для дальнейшей концентрации финансовых средств в руках центральных органов и лишения финансовой самостоятельности органов местного самоуправления²⁶⁹.

Контроль за местными органами власти может осуществляться через назначение их руководителей органами государства или утверждением избранных населением глав муниципалитета.

²⁶⁷ См.: Либоракина М. Атрибут вертикали власти или основа гражданского общества? // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2002. № 3. С. 145.

²⁶⁸ См.: Мокрый В. Развитие в России местного самоуправления как института публичной власти // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2003. № 3. С. 140.

²⁶⁹ См.: Либоракина М. Указ. соч. С. 149.

Так, избранные населением волостные головы и сельские старосты в России XIX в. утверждались Палатой государственных имуществ. Волостные головы утверждались только по представлению окружного начальника. Выбранные должностные лица получали одобрение со стороны губернатора. В частновладельческих деревнях помещик сам назначал старосту²⁷⁰.

Созданные в районах Москвы в 1990-х гг. органы управления в значительной степени подчинены администрации г. Москвы. Глава районной управы выбирался районным собранием представителей населения района, но по предложению мэра города (Закон города Москвы от 11 сентября 1996 г. «О районной Управе в городе Москве»).

Если административное государство имитирует наличие местного самоуправления, то оно организует под своим жестким контролем выборы представительных органов на местах и выборы главы местного самоуправления.

Если органы местного самоуправления создаются, то государство ставит их под контроль, не позволяя принимать самостоятельных решений по важным вопросам местной жизни.

Так, деятельность органов крестьянского и городского самоуправления в России XIX в. контролировалась громоздким бюрократическим аппаратом на местах, содержащимся за счет населения и центральной администрации. Например, распорядительная городская дума в своей деятельности подчинялась губернатору. Высшим надзорным органом по отношению к Думе являлся Правительствующий Сенат²⁷¹.

В СССР местные Советы не имели никакой самостоятельности. Они были встроены в общую иерархию государственных органов. Решение вышестоящих органов власти были обязательны для нижестоящих.

В партийных тоталитарных государствах местные органы управления находятся под двойным контролем. Они подчиняются центральным органам власти и местному партийному руководителю.

Местное самоуправление может лишаться собственного исключительного предмета ведения. Государственная бюрократия оставляет за собой право вмешиваться во все дела, решаемые на местах.

Административное государство стремится не допустить объединения местных деятелей, поскольку оно может представлять политическую силу и способствует укреплению независимости местных управленцев от центральной бюрократии.

²⁷⁰ См.: Еремян В. В., Федоров М. В. Указ. соч. С. 143.

²⁷¹ Там же. С. 143–145.

Так, свой вклад в свержение самодержавия в России внесли земские съезды. В резолюции земского съезда России, состоявшегося в ноябре 1904 г., звучит острая критика самодержавия. В ней отмечалось, что с начала 1880-х гг. в России образовалась полная отчужденность между обществом и государственной властью, прежде всего вследствие того, что правительство не допускало участия общества в обсуждении государственных дел и систематически внедряло режим административной централизации во всех областях общественной жизни. Тем самым существовавший бюрократический строй еще более увеличил пропасть не только между правительством и обществом, но и между верховной властью и народом. Съезд потребовал подлинных гарантий неприкосновенности личности, свободы вероисповеданий и печати, полного гражданского и политического равноправия для всех граждан страны и т. д.²⁷² Такие организации представляли опасность и для большевистского самодержавия. Поэтому новая бюрократия спустила Земский Союз декретом СНК РСФСР от 27 декабря 1917 г.

Конечно, возможна подмена самостоятельного объединения местных деятелей огосударствленным их объединением «сверху».

Это проделала российская бюрократия, как только вернула себе власть в стране в начале XXI в.

Необходимо обратить внимание, что местное самоуправление способно трансформироваться в господство местных управленцев. Иногда это называют бюрократизацией местного самоуправления²⁷³. В традиционных государствах это управление местных вождей. В современных государствах оно может сводиться «к организации режима власти, обеспечивающего личные или корпоративные интересы муниципальных должностных лиц, следовательно, искажает саму демократическую природу местного самоуправления»²⁷⁴.

Ситуация с местным самоуправлением в России XIX в. описывается так: «По причине неготовности и нежелания большинства купцов и мещан участвовать в деятельности городского самоуправления, все чаще функции управления концентрировались в руках чиновников городских канцелярий»²⁷⁵.

²⁷² См.: Еремян В. В., Федоров М. В. Указ. соч. С. 168.

²⁷³ См.: Либоракина М. Указ. соч. С. 145.

²⁷⁴ Доклад «Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы и перспективы развития» // Государственный Совет Российской Федерации. Рабочая группа по вопросам развития местного самоуправления в Российской Федерации. М., 2002.

²⁷⁵ Еремян В. В., Федоров М. В. Указ. соч. С. 143–144.

Особенно большие возможности для отчуждения управленческого аппарата местных органов управления от общины складываются в больших городах²⁷⁶.

Бюрократизация местного самоуправления связана с нейтрализацией представительных органов. Они должны только обозначать участие населения в решении своих дел. Представительный орган либо лишается властных полномочий, либо превращается в послушный инструмент придания демократизма решениям главы муниципалитета.

Лучшим примером являются местные Советы в СССР.

Модель со сверхвысокой властью главы муниципального образования и слабым представительным органом доминировала в муниципальных образованиях России 1990-х гг.²⁷⁷

При неразвитом гражданском обществе глава муниципалитета сам формирует представительный орган из руководителей муниципальных предприятий и своей клиентелы из предпринимателей. Пассивное население послушно голосует за креатуру главы муниципального образования. Для получения нужных результатов голосования населения применяются известные приемы: многоступенчатость выборов, открытое голосование, выдвижение кандидатур в местные органы на государственных и муниципальных предприятиях, где рабочие зависимы от руководства предприятия.

Представительный орган может лишаться аппарата управления и собственного материально-технического обеспечения. Депутаты организационно и хозяйственно становятся зависимыми от исполнительной власти²⁷⁸. Лишенные реальных контрольных полномочий, они не могут принудить исполнительные органы реализовать свои решения.

В России, в так называемый период поэтапных конституционных реформ 1990-х гг., вначале были созданы администрации муниципальных образований, которые разработали основные нормативные акты (их проекты), а затем были проведены выборы в представительные органы, которые вынуждены были отчасти мириться с той нормативной базой, что получили в наследство²⁷⁹.

²⁷⁶ См.: Сивицкий В. Система власти города Москвы // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1998. № 1. С. 135.

²⁷⁷ См.: Чеботарев Г. Н. Развитие конституционных основ местного самоуправления в РФ. Тюмень, 1995. С. 79–82.

²⁷⁸ См.: Троеглазов В. Президент дает «красный свет» // Российская Федерация. 1995. № 21. С. 48.

²⁷⁹ Там же. С. 48.

Обособленные от местного сообщества управленцы сами принимают устав муниципальных образований, налагают на население налоги, делят имеющиеся доходы. Вынесению вопросов местной жизни на референдум ставятся препятствия.

Например, 19 % выносимых на референдум штата Калифорния вопросов касаются налогообложения²⁸⁰. В России конца XX – начала XXI в. вынесение на референдум вопросов, касающихся бюджета и налогов, запрещено (Закон Московской области «О местном референдуме в Московской области» от 28 декабря 1994 г.; ч. 2 ст. 2 Закона Тюменской области «О местном референдуме в Тюменской области» от 29 ноября 1995 г.).

В 1990-х гг. так описывали ситуацию в России: «В ряде регионов население буквально задавлено незаконными поборами». Устанавливаются пошлины за оказание услуг населению при рассмотрении жалоб, сборы за транзитный проезд транспорта через территорию городов²⁸¹.

На местах возникают свои диктатуры и свои бессменные правители.

В XIX веке в России волостной голова формально избирался на три года, однако фактически он исполнял свои полномочия «пока сам не будет просить увольнения или пока начальство... не признает нужным избрать на его место другого»²⁸².

Управленческая элита крупных муниципальных образований старается поставить под свой контроль местные органы печати, радио и телевидения, через которые воздействует на сознание населения. Истинная информация о работе органов управления скрывается. Распространяемая информация нацелена на создание положительного имиджа органов управления, носит пропагандистский характер.

Деспотия местных управленческих групп может быть еще более нетерпимой для населения, и оно ищет защиты от нее в органах власти центра. Традиционные группы управленцев подчас являются более консервативными, чем управленцы центра. Поэтому, например, подавление трайбализма в Азии или Африке военными режимами оказывается путем к прогрессу, хотя и очень жестоким.

²⁸⁰ См.: Васильев В. И. Прямая демократия: опыт Калифорнии // Государство и право. 1994. № 1. С. 119.

²⁸¹ См.: Чурилов А. В., Гуцин В. З. Правозащитные функции прокуратуры в постсоциалистическом государстве // Государство и право. 1998. № 5. С. 62.

²⁸² Еремян В. В., Федоров М. В. Указ. соч. С. 143.

Необходимо отметить, что члены административного общества неуми, пассивны, не обладают достаточной грамотностью и организованностью для самостоятельного решения своих местных проблем. Они приучены к патерналистским отношениям, к тому, что все за них решают государственные чиновники. Им не нужна свобода, которая сопровождается несением ответственности за свои действия. В силу этого, они не желают и не могут осуществлять местное самоуправление. Административное государство поддерживает их в этом состоянии, мешает росту способности к самоорганизации и коллективным действиям.

Социологические опросы в России в начале XXI в. показывали, что около 60 % россиян не собирались принимать участие в решении местных проблем²⁸³.

1.12. Партеобразные объединения бюрократии в механизме административного государства

В XX веке управленческие элиты изобрели и стали широко применять новый институциональный инструмент осуществления своей государственной власти, который назвали партией нового типа. Они стали создавать квазипартии, которые являлись имитацией правящих партий Запада. Фактически создавались партеобразные объединения бюрократии, которые включали в качестве своих членов кроме управленцев представителей других слоев общества, готовых поддерживать административный строй в стране и господство бюрократии.

Примерами квазипартий являются КПСС в СССР, нацистская партия в гитлеровской Германии, разного рода квазипартии и национальные фронты (движения) в странах Африки и Азии, возникшие после приобретения ими независимости.

Создаваемые управленцами квазипартии в политологии называют партиями власти²⁸⁴. Организации бюрократии, претендующие на звание партий, А. И. Соловьев предлагает называть корпоративно-административными квазипартийными образованиями²⁸⁵.

²⁸³ См.: Либоракина М. Указ. соч. С. 145.

²⁸⁴ См.: Партии и партийные системы в современной России и послевоенной Германии. М.; Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2004. С. 11.

²⁸⁵ См.: Политические партии и развитие демократии: опыт России и Германии // Политические исследования. 2004. № 2. С. 163.

1.12.1. Признаки партеобразного объединения бюрократии

Партеобразные объединения бюрократии принципиально отличаются от реальных партий по своим сущностным характеристикам, пытаясь быть похожими на них по своей форме.

1. Бюрократические квазипартии **создаются управленческими элитами** государства, а не членами гражданского общества.

2. Целью партий является усиление различных групп гражданского общества, захват ими выборных должностей в государстве (или контроль за государственным аппаратом) и реализация интересов этих групп. Квазипартия бюрократии создается для того, чтобы **не допустить в стране возникновения гражданского общества**, для подавления его ростков, для осуществления эффективного государственного управления массой неорганизованного населения. Она служит правителю, управленческой элите и всему классу бюрократии (в том числе партократии), является инструментом в их руках для удержания власти над обществом.

3. Партии являются частью гражданского общества и противостоят мощи государства и его бюрократии. Партеобразные объединения бюрократии являются **частью государственного механизма**. Аппарат квазипартии может сливаться с аппаратом государства. Руководители органов управления квазипартии часто являются одновременно руководителями государственных органов. Они могут не входить в официальный аппарат государства, являться «теневыми» его служащими. Это не уменьшает их властных полномочий.

Например, И. В. Сталин не занимал никаких государственных постов в Советском государстве в 1930-х гг., оставался только генеральным секретарем центрального комитета квазипартии коммунистов. Фактически он являлся правителем страны.

В коммунистическом Китае органы управления квазипартией осуществляли идейно-политическое руководство государством, руководство в деле разработки и проведения курса и политических установок (фактически законотворчество) в деле подбора и расстановки кадров, их аттестации и контроля над ними²⁸⁶.

Органы управления партеобразного объединения бюрократии могут исполнять государственные функции: правотворчества, суда, исполнения законов.

²⁸⁶ См.: Как управляется Китай: Эволюция властных структур Китая в 80–90-е гг. XX века. С. 27.

Так, Политбюро ЦК КПСС рассматривало и одобряло проекты государственного плана экономического и социального развития и государственный бюджет СССР на каждый год²⁸⁷. Без одобрения высшего партийного руководства КПСС не мог быть принят ни один закон. Политбюро принимало решения о вынесении приговоров по политическим преступлениям.

По своему месту в механизме государства можно выделить два вида партеобразных объединений бюрократии.

(а) Высшие органы квазипартии могут стоять над органами государства. Глава квазипартии является одновременно правителем. Аппарат квазипартии вырабатывает господствующую идеологию, осуществляет нормотворческие функции. Органы управления квазипартии контролируют деятельность исполнительных и судебных органов или сами берутся исполнять их функции.

Так было в СССР. Здесь аппарат коммунистической квазипартии осуществлял подбор и расстановку кадров государственного аппарата, контролировал их деятельность, а то и полностью их подменял, принимая обязательные для исполнения решения по всем государственным делам (законодательным, судебным, исполнительным). Сегодня известно, что органы управления коммунистической квазипартии через секретные и совершенно секретные приказы, а то и напрямую отдавали приказы исполнительным органам Советского государства, руководителям предприятий, ведомств. Они решали судьбу важных дел, а то и людей: распределяли ресурсы, жилье, блага, указывали, как нужно поступить в различных конкретных ситуациях и вообще, как жить, – пишут журналисты, связанные с этим²⁸⁸. Секретарь обкома КПСС, а не председатель исполкома областного Совета являлся главой области. Заведующий отделом промышленности в ЦК КПСС являлся высшим по статусу по сравнению с министром промышленности правительства в СССР.

Исследователи отмечают, что Коммунистическая партия Китая, а по существу ее верхушка является неограниченным руководителем государства и вершителем судеб народа²⁸⁹. Партийные лидеры и рядовые функционеры держали под своим руководящим контролем все экономические и хозяйственные процессы²⁹⁰.

²⁸⁷ В Политбюро ЦК КПСС // Экономическая газета. 1988. № 43. С. 3.

²⁸⁸ См.: Из плена мистификаций // Огонек. 1990. № 13. С. 3.

²⁸⁹ См.: Как управляется Китай... С. 17.

²⁹⁰ Там же. С. 27–28.

(б) Аппарат управления квазипартии выполняет подсобную функцию в механизме государства. Ему доверяют только исполнительские функции: идеологическую обработку населения, подготовку кадров, преданных системе, борьбу с оппозицией, в том числе в представительных органах, осуществление законодательных функций в этих органах.

Исследователи считают, что в конце 1930-х гг. фашистские организации в Италии оказались поглощенными государством²⁹¹. Национал-социалистическая партеобразная организация в Германии также была под полным контролем государственного аппарата в фашистской Германии²⁹², особенно после того, как А. Гитлер расправился со своими единомышленниками («ночь длинных ножей»).

Еще меньшую роль в управлении государством играло руководство «Единой России» в начале XXI в. Хотя постепенно роль чиновников этой организации расширялась. В 2009 г. они получили право предлагать Президенту РФ кандидатов на пост его заместителя в регионе.

В этом случае глава квазипартии подчинен правителю и послушно реализует его указания.

Господство аппарата управления партеобразного объединения над светским аппаратом государств может быть закреплено законодательно.

Так, в Конституции СССР 1977 г. была ст. 6, закреплявшая руководящую и направляющую роль аппарата коммунистической партеобразной организации над всеми остальными структурами государства.

Место аппарата управления квазипартии в механизме государства зависит от решения правителя и силы группы аппаратчиков квазипартии.

И. В. Сталин в начале карьеры правителя опирался в основном на аппарат управления квазипартии. К концу его власти чиновники политической полиции (НКВД) заняли место выше чиновников партеобразного объединения. Н. С. Хрущев восстановил господство аппаратчиков партеобразного объединения над светской властью, в том числе над чиновниками тайной полиции.

Сила партии зависит от тех средств, которые выделяются ее членами для ее деятельности (материальных, организационных, интеллектуальных). Сила объединения бюрократии зависит от

²⁹¹ См.: Дюверже М. Политические партии. М.: Академический Проект, 2000. С. 337.

²⁹² Там же. С. 337–338.

поддержки государства: выдвижения способных управленцев на организацию работы квазипартии, выделения материально-технических и финансовых ресурсов на содержание аппарата, закрепления в писаном праве прав и привилегий квазипартии и ее аппаратчиков.

Например, критика КПСС и выступление против нее рассматривалась в СССР как государственное преступление и каралась в уголовном порядке. Органы КПСС издавали обязательные для всех нормативные акты.

Руководство КПСС фактически выполняло роль коллективного собственника всего государственного имущества и по своей воле решало, сколько средств из государственного бюджета надо передать на содержание аппарата КПСС, на выполнение им своих функций. Например, в 1989 г. горком КПСС г. Москвы направил просьбу в Моссовет передать с баланса государства на баланс партийной организации 34 московских здания. Это было выполнено незамедлительно и безвозмездно²⁹³.

В частности, при организации выборов в органы власти квазипартия опирается на так называемый административный ресурс, финансовые средства, полученные от государства или от частных лиц под давлением государства.

Члены партии вступают в нее для того, чтобы выразить и по возможности реализовать свои личные и групповые интересы. Рядовые члены квазипартии играют роль солдат в армии. Их используют для реализации интересов класса управленцев, для воздействия на других членов общества, контроля за ними. Все члены такого партеобразного объединения должны быть преданы административному строю, правителю или правящей клике. Конечно, за свою службу они получают некоторые привилегии перед остальной массой, в частности являются резервом для пополнения государственного аппарата.

Работники ЦК КПСС в годы перестройки признавали: «Надо прямо сказать, что сегодня первичные организации, рядовые члены партии отчуждены от выработки политики». Налицо властвование партюкратии. «КПСС, провозгласившая себя партией рабочего класса, присвоила себе право управления от его имени. Но главное, она и сама не управляет. Управляет верхний ее слой – от имени партии. Для этого создана административно-государственная система, все поры которой пронизаны партийными структурами»²⁹⁴.

²⁹³ См.: Как распорядиться властью? // Огонек. 1990. № 17. С. 29.

²⁹⁴ Из плена мистификаций. С. 3.

В члены квазипартии могут приниматься наиболее преданные административной системе люди, иногда фанатики.

Члены бюрократической квазипартии чем-то похожи на привилегированное сословие дворян в России. Они служат государству и получают в связи с этим определенные привилегии.

И. И. Глебова нашла хорошую аналогию, отметив, что *российские управленческие элиты сначала правили страной через бояр, затем через дворян, а затем через коммунистов*²⁹⁵.

Партеобразное объединение бюрократии объединяет не всю ее, а только ту ее часть, которая осознает классовый интерес, готова защищать административный строй. При допущении смешанной экономики в государственный аппарат проникают чуждые классу бюрократии элементы, представляющие другие слои общества (буржуазию, крестьян собственников, интеллигенции). Эти элементы не принимаются в члены квазипартии, так как могут разложить ее и подорвать основы административного государства.

Например, неумелая внутренняя политика внутри КПСС привела к тому, что в нее проникло много людей, готовых отказаться от административного строя в обмен на материальные блага, которые дает частная собственность. В результате внутри КПСС возникла оппозиция, которая развалила квазипартию и старую модель административного государства в СССР.

Партии и квазипартии играют роль посредника между обществом и государством. Но партии представляют общество перед государством, а квазипартии проводят политику государства в обществе.

Квазипартии строятся и действуют **на принципах, характерных для бюрократических организаций**: сверху вниз, на основе централизма, строгой дисциплины, секретности.

*X съезд РКП(б) признал в резолюции «О контрольных комиссиях» распространение в РКП(б) обычных для бюрократических организаций свойств: бюрократизма, карьеризма, злоупотребления членами организации своими властными полномочиями, нарушения товарищеских отношений, аппаратных козней в ходе борьбы за власть. На словах он призвал с этим бороться*²⁹⁶.

После прихода к власти, свидетельствует один из чиновников КПСС, некогда конспиративная организация не пере-

²⁹⁵ Глебова И. И. Партия власти // Политические исследования. 2004. № 2. С. 91.

²⁹⁶ См.: Роговин В. З. У истоков сталинизма // Научный коммунизм. 1989. № 6. С. 106.

*шла к открытой деятельности. Наоборот, усилился «культ гипертрофированной секретности, бесчисленных мандатов и пропусков, вооруженных стражей при дверях партийных комитетов, заговорицкой анонимности и нефиксированности реальных решений...»*²⁹⁷.

Кроме чистых партеобразных объединений бюрократии в истории встречаются организации **смешанного характера**.

РСДРП(б) как оппозиционная партия, захватив власть в России, постепенно превращалась из партии интеллигенции и рабочих в партеобразное объединение бюрократии по мере отчуждения ее аппарата управления от общества.

Управленческие элиты России в конце 1990-х гг. пытались создать свое партеобразное объединение из партии «Демократический выбор России», но из этого ничего не получилось.

Автор этой работы предлагает отличать партеобразные объединения бюрократии от партий-подсадок, которые создаются управленческими элитами также для реализации своей цели удержания власти в стране. Последние состоят не из бюрократии, а из представителей иных слоев общества, готовых служить классу управленцев или занять их места в государственном аппарате (потенциальная бюрократия).

Партеобразные объединения очень близки по своей природе к государственной церкви в той форме, в которой она существовала и существует в мусульманских странах или в форме католической церкви-государства в период Средневековья.

*О. Вите замечает, что «КПСС – это не столько политическая партия, сколько структура, аналогичная государственной церкви в средневековом феодальном обществе»*²⁹⁸.

1.12.2. Цели, задачи и функции партеобразных объединений бюрократии

Партеобразное объединение бюрократии может быть стержнем всего административного государства. С его разрушением распадается созданное им административное государство.

В годы перестройки в СССР признавалось, что коммунистическая партия – «становой хребет административной системы. Если кто-то говорит, что эта система существовала сама по себе, а партия – отдельно, то это неправда. После завоевания власти вооруженным путем партия сразу же начала непосредственное управление страной, государством. Оно, государство, и все общественные организации стали ее

²⁹⁷ Из плена мистификаций. С. 3.

²⁹⁸ Вите О. Размышления на ступеньках Смольного // Огонек. 1990. № 20. С. 10.

«приводными ремнями»... происходило сращивание партийного и государственного. Партия стала государственной, полнотью огосударвленной»²⁹⁹.

Через свое партеобразное объединение класс бюрократии может **управлять всем обществом и государством**. Эта цель реализуется через разветвленный аппарат управления квазипартии, подчиненные ему органы государства, огосударвленные общественные организации. Инструментами власти бюрократии становятся рядовые члены квазипартии, не являющиеся государственными чиновниками. «... Представители партии присутствуют повсюду: от министерских советов – до самых нижних местных или узкоспециализированных комитетов, от административных учреждений – до профсоюзов, кооперативов, культурных обществ и т. д., если только сама партия или вспомогательные организации попросту не присваивают исполнение некоторых функций непосредственно себе», – пишет о тоталитарных квазипартиях М. Дюверже³⁰⁰.

Партеобразные объединения бюрократии берутся сплотить массу вокруг правителя и мобилизовать ее на решение поставленных им задач. Они канализируют активность, энергию масс, направляют их в определенное русло для выполнения политических, хозяйственных или идеологических задач.

На мартовском (1985 г.) Пленуме ЦК КПСС М. С. Горбачев говорил, что КПСС является силой, сплачивающей все классы и социальные группы страны воедино, мобилизующей «энергию народа на общее дело коммунистического созидания»³⁰¹.

Управление страной через аппарат управления квазипартии удобно для бюрократии, поскольку она действует не от себя лично, а от имени большой группы людей, входящих в члены партии. Проводя свои решения через государственные структуры, олигархия, управляющая квазипартией, может уходить от ответственности за негативные последствия реализации этих решений. «Стрелочником» оказываются чиновники и органы светской власти.

Секретность деятельности коммунистической квазипартии позволяли ее чиновникам скрывать свою некомпетентность и уходить от ответственности за свои решения. «Руководящие партийные органы, их аппарат встали над обществом и над государством, над советскими законами, не неся перед ними никакой ответственности», – говорил один из работников ЦК КПСС в годы реформ³⁰².

²⁹⁹ Из плена мистификаций. С. 3.

³⁰⁰ Дюверже М. Указ. соч. С. 321.

³⁰¹ Речь Генерального секретаря ЦК КПСС товарища М.С. Горбачева на Пленуме ЦК КПСС 11 марта 1985 года // Научный коммунизм. 1985. № 2. С. 9.

³⁰² Из плена мистификаций. С. 3.

Квазипартия обычно берет на себя **контроль** за жизнью общества, за деятельностью светских органов государства. Для этого используются члены партии.

В рамках задачи управления обществом квазипартия бюрократии выполняет **агитационные и пропагандистские** функции. Она должна распространять административную идеологию среди своих членов и масс населения, доводить указания правителя до населения. Исламистские партии занимаются распространением государственной религии. Главное дело партеобразных объединений «состоит в распространении в обществе велений диктатора, обеспечение правительственной пропаганды», – пишет М. Дюверже³⁰³. Партеобразные объединения не просвещают массы, а стараются сохранить их наивность и неграмотность, веру в доброго царя. Они распространяют идеи этатизма, вождизма, патернализма и иерархии. Их задача – не допустить превращения охлоса в разумный народ.

Идеологическая функция квазипартии осуществляется за счет ее контроля над каналами распространения информации: системой образования, культурными учреждениями, средствами массовой информации. Высшие звенья аппарата квазипартии (идеологические отделы) или ее вождь обычно берутся самостоятельно выработать административную идеологию.

Выполняя идеологическую функцию, квазипартии стараются набрать больше своих сторонников, принимая их в члены квазипартии. Они действуют подобно государственной церкви, которая стремится увеличить свою паству.

В КПСС к 1980-м гг. было около 15 млн членов. В Китае к началу XXI в. в КПК находилось около 60 млн членов³⁰⁴. Один из африканских правителей объявил все население своей страны членами созданного им квазипартийного объединения.

Партеобразное объединение бюрократии объявляет себя единственным представителем народа, какого-то класса и не позволяет членам общества создавать независимые от него объединения. В стране создается так называемая однопартийная система, которая по сути является беспартийной. Квазипартия стремится поддерживать неорганизованность общества, неспособность его самостоятельно решать свои проблемы. Сохранение административного строя требует, чтобы в стране не возникало сильного гражданского общества – общества, способного сознательно участвовать в политической жизни (политического общества).

³⁰³ Дюверже М. Указ. соч. С. 323.

³⁰⁴ См.: Как управляется Китай... С. 16.

Чтобы подавить несанкционированную активность членов общества, квазипартия может брать на себя исполнение патерналистских функций.

М. Горький говорил, что коммунистическая партия является партией-нянькой у всего советского народа. Надо добавить, что задача этой няньки заключалась в том, чтобы «дети» никогда не сумели встать на ноги и обходиться без ее помощи. Чем демократичней общество, писалось в документах КПСС, тем большей должна быть роль партии в его руководстве.

Поскольку партеобразное объединение чиновников участвует в распределении общественных благ, особенно принадлежащих государству, то частные собственники, если они есть, стремятся вступить в качестве членов в это объединение бюрократии, поддерживают его на выборах в представительные органы власти.

Квазипартия часто выполняет очень важную внутреннюю функцию. Она **объединяет группы управленцев** в один класс, подавляет внутренние конфликты между ними, вооружает чиновников единой идеологией, подчиняет их единому правителю, поддерживает внутриклассовую дисциплину.

Развал КПСС привел к тому, что бюрократия СССР, а затем и России распалась на враждующие между собой группы. Созданная В. В. Путиным «Единая Россия» обеспечила консолидацию бюрократии России и восстановление ее власти в стране.

Строгая дисциплина внутри объединения бюрократии позволяет преодолевать конфликты между разными группами управленцев, борющихся за власть.

Например, на X съезде РКП(б) была принята резолюция, которая запрещала создание фракций внутри квазипартии, позволяла большинству ЦК исключать из партии любого, кто не согласен с большинством этого олигархического органа, даже из числа членов ЦК. Это предотвратило начавшийся распад квазипартии на группировки, объединенные вокруг главных вождей.

Борьба между группами бюрократии и их лидерами ограничивается конфликтами внутри партеобразного объединения бюрократии, не превращается в публичную конкуренцию. Население не привлекается к этой борьбе, не втягивается в политику, иногда даже не догадывается о тех столкновениях, что идут «под ковром». Это является гарантом поддержания основ административного общества. Ослабление дисциплины внутри объединения бюрократии может приводить к распаду его, а вместе с ним и кризису административного государства.

Именно это и произошло в СССР. Сначала Б. Н. Ельцин позволял себе не выполнять решения правителя. Затем, собрав вокруг себя сторонников, он выступил против всей квазипартии и разрушил старую модель административного государства. Создать новую квазипартию в лице формирования «Наш дом Россия» он не сумел.

Квазипартия, как уже отмечалось, может выступать послушным **инструментом правителя**. Такая роль партеобразных объединений позволяет сравнивать их с преторианской гвардией, обеспечивающей господство диктатора³⁰⁵.

Программа «Единой России», утвержденная 20 сентября 2003 г., прямо заявляет, что эта организация «рассматривает себя как опору Президента России, проводника его политики»³⁰⁶. Руководство «Единой России» не скрывало, что это объединение создано при президенте для реализации его воли и программ³⁰⁷. Секретарь генсовета В. Богомолов заявлял, что их организация всегда будет солидарна с президентом, даже если он будет совершать ошибки³⁰⁸.

Коммунистическая партия Китая декларировала, что она опирается на идеи Мао Цзэдуна, Дэн Сяопина и тогдашнего лидера Цзян Цзэминя³⁰⁹.

Введение элементов демократии во внутреннюю жизнь партеобразного объединения бюрократии может быть способом установления **правления олигархии** в стране, вовлечения средних групп бюрократии в управление страной.

Например, до установления диктатуры Сталина ВКП(б) была организацией, которой правило несколько видных вождей. Важнейшие решения принимались не вождем, а группой лиц, входящих в состав Центрального Комитета. Он собирался на пленарные заседания. Роль законодателя в период между пленумами ЦК играло Политбюро ЦК. Роль верховного правительства играли Оргбюро ЦК и Секретариат ЦК³¹⁰. Средние слои бюрократии (в том числе региональной) участвовали в управлении страной через съезды квазипартии.

В ходе борьбы за власть в стране управленческие клики могут создавать собственные квазипатии, которые используют для мобилизации своих сторонников и борьбы с конкурирующими кликами.

³⁰⁵ См.: Дюверже М. Указ. соч. С. 322.

³⁰⁶ См.: Официальный сайт партии «Единая Россия» (www.edinros.ru). Режим доступа: <http://www.edinros.ru/news.html?rid=3082> от 13 января 2007 г.

³⁰⁷ См.: Сельцов И. Партия национального успеха // Российская газета. 2003. № 68. С. 4.

³⁰⁸ См.: Коммерсантъ-Власть. 2004. № 2. С. 23.

³⁰⁹ См.: Как управляется Китай... С. 71–73.

³¹⁰ См.: Роговин В. З. Указ. соч. С. 96–97.

В период раскола управленческой элиты, в 1990-х гг., в России появляются партеобразные объединения при главах регионов и при других чиновниках высших государственных органов («Голос России», «Отечество» – мэр Москвы Ю. Лужков, «Вся Россия» – президент Республики Татарстан М. Шаймиев)³¹¹. Председатель Совета Федерации С. Миронов создает «Партию Жизни». Свою партию создает председатель Государственной Думы Г. Селезнев.

Квазипартии, формируемые из реальных партий, пришедших к власти, больше склонны выражать интересы высшей и средней бюрократии, которая делит между собой государственные должности. Чтобы превратить их в инструмент правителя, ему приходится уничтожать своих бывших товарищей по партии, устранять все элементы демократии для бюрократии.

Примером является превращение ВКП(б) в организацию, служащую И. В. Сталину, превращение нацистской партии в организацию А. Гитлера.

Установившая единоличную власть внутри Коммунистической партии Китая, Мао Цзэдун «постепенно исключил коллегиальные органы партии из сферы управления экономическими и политическими процессами в КНР. Один из основных приемов утверждения единоначалия власти Мао Цзэдуна состоял в том, что не проводились заседания и выборы руководящих органов ЦК. Так, например, в период с VIII съезда партии (1956) до IX съезда (1969) состоялась лишь вторая сессия VIII съезда ЦК (май 1958 г.). ...В течение длительного времени не проводились выборы органов партии в масштабах городов и провинций. Это позволяло Мао Цзэдуну и его группе без санкций соответствующих партийных и государственных органов менять курс в коренных вопросах внутренней и внешней политики, принимать важные акции в обход партии, на основе единоличных «указаний»³¹².

Имеются примеры, когда партеобразное объединение бюрократии создается сразу под конкретного правителя.

Например, «Единая Россия» сразу создавалась как инструмент для объединения бюрократии вокруг Президента РФ В. В. Путина.

Проект создания искусственного партеобразного объединения существовал в России в 1905 г. и был представлен

³¹¹ См.: Заславский С. Е. Политические партии России. Проблемы правовой институционализации. М.: Институт права и публичной политики, 2003. С. 69.

³¹² Как управляется Китай... С. 21.

царю генерал-губернатором Санкт-Петербурга Д. Ф. Треповым, но был им неза заслуженно отвергнут³¹³.

Бюрократия, составляющая аппарат управления квазипартией, может составлять особую группу, которая с помощью своей организации отвоевывает себе властное положение внутри целого класса управленцев.

Например, партократия КПСС занимала господствующее положение внутри класса управленцев в СССР с 1960-х гг. В ходе перестройки иные группы бюрократии (советской, хозяйственной) встали на борьбу с ней.

Подчас квазипартия берет на себя функцию **формирования класса управленцев**, набор в него новых членов. М. Дюверже говорит о «выковывании новой элиты», «создании нового правящего класса»³¹⁴. Это осуществляется путем принятия в члены квазипартии лиц, наиболее преданных административному строю и правящей элите. Эти новые члены тщательно проверяются в ходе выполнения конкретных заданий. Иногда подбор их осуществляется из активистов молодежных подразделений квазипартии. Отборные люди должны впитать в себя господствующую идеологию, показать свою способность распространять ее в массах. Затем они выдвигаются органами управления квазипартии на должности в ней самой и в государственном аппарате.

Одновременно представители управленческого класса, не способные или не желающие проникаться общеклассовым интересом, реализующие только свои личные устремления, не принимаются в члены квазипартии или исключаются из нее, что приводит к тому, что перед ними закрываются пути дальнейшего построения карьеры.

Если управленческие элиты вынуждены имитировать республиканскую форму правления, то их партеобразное объединение позволяет **взять под полный контроль представительный орган власти**. Используя государственный механизм, квазипартия обеспечивает подавление оппозиции в стране и поддержку большинством населения своих кандидатов в орган власти.

КПСС в СССР монополизировала право выдвижения кандидатов на все выборные должности.

Патерналистски настроенное население административного общества добровольно поддерживает партеобразное объединение бюрократии, поскольку надеется, что взамен оно получит защиту, когда ему это будет нужно.

На выборах в России в начале XXI в. имелись случаи, когда сельчанам, характер голосования которых легко проверить,

³¹³ См.: Глебова И. И. Указ. соч. С. 86.

³¹⁴ Дюверже М. Указ. соч. С. 321.

прямо говорят, что они получают те или иные материальные блага (дрова, трактор, машину) только при условии голосования за партеобразное объединение бюрократии.

Места в сформированном таким образом представительном органе занимают сами управленцы или их клиентела, а сам представительный орган, управляемый аппаратом квазипартии, лишается власти, становится послушным инструментом правителя и всего класса бюрократии. Партеобразные объединения – это орудия устранения парламентаризма, и конституционализма вместе с ним.

В основном с этой целью была создана в России в начале XXI в. квазипартия «Единая Россия». Она позволила превратить Государственную Думу России в законорегистрационный орган при Президенте³¹⁵.

Посредством партеобразного объединения бюрократии легко устраняется декларируемое в законах разделение властей. Ветви власти могут действительно быть независимыми друг от друга, но подчиняться единому руководству квазипартии. Разделение власти превращается в разделение труда между управленцами, подчиняющимися единому правителю партеобразного объединения или олигархии.

1.13. Огосударствленные общественные организации в административном государстве

Авторитарные и тоталитарные административные государства используют для реализации своих функций общественные организации, которые создает общество или они создают сами, искусственно. Огосударствленные общественные организации являются не институтами гражданского общества, а частью государственного механизма. Они служат не обществу, а реализуют функции государства. Существуют они не за счет общественной поддержки, а за счет государственной помощи (опеки). Это могут быть религиозные организации, профсоюзы, женские, молодежные и иные организации.

В СССР государство не допускало создания ни одной организации, не выполняющей государственных функций.

Для контроля над рабочим движением административные государства XIX в. начинают создавать зависимые от них профсоюзы.

Первая успешная практика имела место в кайзеровской Германии при Бисмарке.

Полицейские рабочие союзы были созданы начальником Московского охранного отделения С. В. Зубатовым. По мне-

³¹⁵ См.: Денисов С. А. Федеральное Собрание: Нотариальная контора при российском президенте? С. 104–118.

нию А. Ф. Керенского, он стремился повторить опыт Бисмарка в Германии, приспособив его к ситуации в России, подчеркнуто поддерживая рабочих и одновременно нейтрализуя влияние на них социалистических партий. Некоторые полицейские агенты стали не только участниками, но и организаторами всеобщих забастовок. После увольнения Зубатова полицейские союзы переросли в подлинно профессиональные союзы³¹⁶.

В 1920-х гг. была устранена самостоятельность профсоюзов в Советской России. Они были превращены в «приводные ремни» от квазипартии к трудовым коллективам. Затем этот опыт был воспроизведен нацистской Германией, где была создана организация Германский трудовой фронт³¹⁷.

Забываясь об идеологическом воздействии на молодое поколение, административные государства создают молодежные и детские организации.

Искусственно были созданы молодежные и детские организации в СССР: ВЛКСМ, пионерская организация, организация октябрят.

По примеру СССР строило свою политику нацистское государство, создавшее молодежные организации (гитлерюгенд), детские организации (юнгфольк), Союз немецких девушек (от 14 лет до 21 года) и девочек (от 10 до 14 лет)³¹⁸.

Китайское государство часто представляют как образец бюрократического государства. Дальше всего оно продвинулось в создании квазиобщественных объединений. Все население Китая при Мао Цзэдуне постарались разбить на группы в 8–15 человек (сяоцзу). Эти группы должны были постоянно приходить на собрания, где их члены выступали с критикой других и самокритикой, выявляя черты «буржуазного индивидуализма» и «эгоизма»³¹⁹.

Для имитации многопартийности управленческие элиты административного государства не уничтожают, но подчиняют себе политические партии, представляющие разные группы общества.

Не были уничтожены мелкие партии в коммунистическом Китае, в восточноевропейских странах, подчиненных СССР³²⁰.

Эти партии надо отличать от партеобразных объединений бюрократии. Они состоят не из управленцев, а из представителей

³¹⁶ Керенский А. Ф. Россия на историческом повороте // Вопросы истории. 1990. № 7. С. 137.

³¹⁷ См.: Работяжев Н. В., Соловьев Э. Г. Феномен тоталитаризма: политическая теория и исторические метаморфозы. М.: Наука, 2005. С. 240.

³¹⁸ Там же. С. 238–239.

³¹⁹ Там же. С. 251

³²⁰ Там же. С. 234–235.

гражданского общества и пытаются, по мере возможности, реализовывать интересы этих групп общества.

В целях имитации многопартийности управленческие элиты могут **искусственно создавать партии-подсадки**. Они возглавляются людьми, назначенными управленческими элитами, пользующимися их доверием, или самими управленцами. Их задача заключается в создании видимости многопартийности в стране, оттягивании на себя части голосов на выборах в органы власти, канализации активности отдельных групп общества в нужном для управленческих элит направлении.

В царской России в 1905 г. под руководством охранного отделения был создан «Союз русского народа» (черносотенцы). Николай II был официальным его покровителем и почетным членом³²¹.

Созданием партии-подсадки озаботился в 1930 г. диктатор Турции Кемаль Ататюрк. Он стремился доказать Европе, что существует многопартийность и демократию. Для этого из остатков разогнанной в 1925 г. прогрессивной партии попытались склеить либеральную партию, которую должен был возглавить друг Кемалья Фетхи-бей³²².

В России в конце советской эпохи была создана Либерально-демократическая партия, которая привлекла к себе националистически настроенную часть населения. Партия «Справедливая Россия» должна была привлечь на свою сторону оппозиционно настроенные к бюрократии силы в России, в том числе отставную бюрократию.

В печати отмечалась удачность проекта Кремля по введению в политическую систему России блока «Родина». «Принцип подбора кадров был предельно прост: каждый избиратель должен был увидеть в составе блока «своего». Экономист Сергей Глазьев работал на недовольную своим положением, но не разделяющую радикальных коммунистических взглядов научно-техническую интеллигенцию, популист Дмитрий Rogozин привлек патриотов и умеренных националистов, отставной генерал Валентин Варенников привел за собой ветеранов, экс-глава Центробанка Виктор Геращенко – малый и средний бизнес, бывший командующий ВДВ Георгий Шпак – военных и т. д.» К блоку прикомандировали заместителя директора «Первого канала» Марата Гельмана для формирования имиджа «Родины» и обеспечили ему доступ на федеральный госканал³²³.

³²¹ См.: Керенский А. Ф. Указ. соч. С. 145.

³²² См.: Дюверже М. Указ. соч. С. 343.

³²³ См.: Хамраев В., Булавинов И. Операция «Родина» завершена // Коммерсантъ-Власть. 2004. № 5. С. 22.

Квазипартия бюрократии, наряду с партиями-подсадками, призвана монополизировать политическое поле страны, вытеснить с него не подконтрольные бюрократии реальные партии. Конечно, «карманные» партии можно использовать для идеологической обработки масс.

Так, «Союз русского народа» в царской России распространял идеи незыблемости самодержавия, воинствующего православия, великодержавного шовинизма, антисемитизма. Это подавалось как идеология патриотизма. Черносотенцы проводили собрания, митинги, вечера, чтения, лекции, манифестации, молебны. Они направляли царю ходатайства от имени русского народа. В противовес демонстрациям рабочих, они проводили свои демонстрации в поддержку царя, нападали на рабочих, интеллигенцию, учащуюся молодежь, устраивали погромы евреев³²⁴.

Руководители партий-подсадок должны обозначать оппозицию в представительном органе страны, создавать видимость его работоспособности.

Партии-подсадки используются для обеспечения безответственности правителя. Выполняя функции «оппозиции его величества», они обвиняют во всех бедах страны правительство, снимая ответственность за происходящее с правителя.

Например, действовавший в царской России «Союз русского народа» содержал в своей программе положения о незыблемости самодержавия, но критиковал некоторых правительственных чиновников³²⁵.

Лидеров «ручных» партий используют для того, чтобы плебисциты в поддержку правителя имели вид конкурентных выборов.

Примером является выдвижение кандидатом на пост президента России на плебисците 2004 г. О. Малышкина от ЛДПР, С. Миронова от «Партии жизни».

Санкционированные административным государством партии получают от него средства для выполнения порученным им функций.

Например, созданный при одобрении управленческих элит в 2003 г. блок под названием «Родина»³²⁶ обеспечивался информационным сопровождением и финансовой помощью. Журналисты контролируемых государством телеканалов обрацались к его руководителю Д. Rogozину за комментариями. Контролируемая государственными чиновниками пресса публиковала его заявления³²⁷.

³²⁴ См.: Ерошкин Н. П. Российское самодержавие. М.: Рос. Гос. гуманит. ун-т, 2006. С. 315.

³²⁵ Там же.

³²⁶ См.: Хамраев В., Булавинов И. Указ. соч. С. 22–23.

³²⁷ Там же. С. 16.

§ 2. Государственная служба в административном государстве

В данной работе под государственной службой будет пониматься система отношений, возникающих в процессе работы людей на государство. Это социологический подход. Правовые нормы могут давать более узкое понятие государственной службы – только как деятельности особого рода лиц в органах государственной власти. Внимание, конечно, в первую очередь будет привлечено к службе должностных лиц (чиновников), выполняющих управленческие функции в государственных организациях (органах власти, на предприятиях и в учреждениях).

В обществах, где закон стоит на втором и третьем месте, как сказал творец тоталитарной системы И. В. Сталин, «кадры решают все». От того, как организована государственная служба, зависит сущность государства, его форма. При пассивности гражданского общества так называемые «кадры» являются единственной социально активной силой, от которой зависит вся жизнь общества.

Характеризуя состояние советского общества в 1980-х гг., Д. Д. Цабрия писал: «Судьба всяких начинаний, реформ, нововведений всегда находится в руках тех, кто проводит их в жизнь, тех, кого в общественно-политической и научной литературе принято обозначать словом – “кадры”... Секрет их могущества прост: любое практическое дело реализуется через их повседневную профессиональную работу, и от того, как они ее осуществляют, какое содержание, какие мысли и какие знания они вкладывают в эту работу, какие при этом решают задачи и как решают, – зависит успех или неуспех начатого дела, в данном случае успех или неуспех дела перестройки»³²⁸.

2.1. Цели и задачи государственной службы в административном государстве

При наличии сильного гражданского общества государственная служба осуществляется в интересах этого общества. Она носит публичный характер. В административном государстве чиновник может служить корпорации управленцев, образующих государство, отдельным группам управленцев внутри этого класса, правителю, конкретной клике. Наконец, он служит сам себе, «приватизируя» свою должность и используя ее как свой капитал для извлечения выгод. Служба обществу стоит на последнем месте. Интересы общества реализуются только в той степени, в какой это необходимо для сохранения власти классовых, групповых или личных интересов управленцев.

³²⁸ Цабрия Д. Д. Указ. соч. С. 171.

Служба в интересах всего класса управленцев обеспечивается самоформированием аппарата государства сверху вниз, без участия общества, которое отсутствует в условиях абсолютной монархии, диктатуры, олигархии, при тоталитарных и авторитарных режимах. При пассивности общества высшие управленческие элиты сами вырабатывают и ставят цели и задачи перед государственными служащими. Объявляется и доказывается через государственный идеологический аппарат, что эти цели и задачи соответствуют объективным потребностям общества, народа. Функционирование государственного аппарата происходит в условиях бесконтрольности со стороны общества, его групп. Здесь обеспечивается максимальная секретность деятельности государственных служащих. Чиновник в административном государстве не несет ответственности перед обществом, его представителями. Он отвечает за свое поведение только перед своим начальством.

Интересы класса управленцев требуют ограничения личных интересов отдельных чиновников. Еще в Древнем Китае знали, что, для того чтобы усилить государство, необходимо поощрять интересами отдельных чиновников и кланов: справедливо награждать чиновников и наказывать их, выдвигать на службу людей талантливых и изгонять бездарных и продажных чиновников³²⁹.

Сплочение корпорации управленцев обычно обеспечивается на основе какой-нибудь идеологии (религиозной, националистической, имперской, коммунистической). Эта идеология должна также закреплять исключительность ее носителей, доминирование их в обществе. В таком случае при подборе кадров для государственной службы на первое место ставится верность кандидата объединяющей управленцев идеологии (идейность, верность идеалам), а не его способности (как в частнособственнических системах, где действует принцип меритократии).

На январском (1987 г.) Пленуме ЦК КПСС была поставлена задача «усилить марксистско-ленинскую теоретическую подготовку, идейно-нравственную закалку кадров, формировать у них высокую политическую и нравственную культуру, преодолеть проявления технократического подхода в деятельности партийных комитетов, в подборе кадров»³³⁰.

Соединение религии или идеологии (например, коммунистической или нацистской) с административным строем обеспечивает преданность верующих чиновников административному строю, готовность их к жертвам ради попадания в рай после смерти или

³²⁹ См.: Кычанов Е. И. Указ. соч. С. 24.

³³⁰ Пашков А. С., Иванкина Т. В., Магницкая Е. В. Кадровая политика и право. М.: Юридическая литература, 1989. С. 58.

ради светлого будущего своих детей. Надо только иметь в виду, что верующие-фанатики могут уличить правителя в отступлении от веры и выступить против него.

И. В. Сталин предпочел избавиться от старых революционеров, которые были преданы не ему, а идее. А Гитлер также уничтожил своих старых соратников по партии («ночь длинных ножей»), так как они ставили идею выше подчинения приказам фюрера.

Естественно, в частнособственнических системах также вводится запрет для служащих быть членом радикальной организации, стремящейся с помощью насилия изменить строй. Но в административных государствах служащему запрещается быть сторонником любой оппозиционной партии. В тоталитарных режимах он может быть только членом партеобразного объединения бюрократии, так называемой партии власти.

Служба интересам корпорации управленцев обычно маскируется идеей верности государству, под которым понимается государственный аппарат, а не общество³³¹.

Кроме официальной идеологии, внутри класса управленцев создается свой объединяющий их набор идеалов и ценностей. М. А. Корф в 1862 г. писал: «Среди этой касты постоянно питается и поддерживается чувство самого ложного честолюбия, жажда к повышению и внешним отличиям. ... Человек, который мог бы с успехом заняться любимым ремеслом или промыслом, поступает на казенную службу и бедствует на ней десятки лет единственно потому, что эта служба ставит его на искусственные ходули в обществе и ласкает его воображение обманчивой картиной иногда отдаленных, но все-таки возможных повышений и отличий. Однажды предавшись этому влечению, однажды надев виц-мундир, он с трудом снимет его и решится сесть за рабочий инструмент или прилавок. Редко решается на то и сын, и внук его, и таким образом размножаются целые поколения самой несчастной породы нищих во фраке»³³².

Князь П. Долгоруков писал: «В России достоинство человека есть великое препятствие в его служебном продвижении... тогда как негодяй или полукретин, который ни разу не покинет службы, в конце концов достигнет в ней чинов высочайших»³³³.

Работа на корпоративные управленческие интересы может обеспечиваться через централизацию организации и деятельности

³³¹ См.: Стариков Ю. Н. Служебное право: Учебник. М.: Изд-во «БЕК», 1996. С. 205.

³³² Цит. по: Оболонский А. На государственной службе: бюрократия в старой и новой России. М., 1997. С. 16.

³³³ Там же.

государственного аппарата, которая поддерживает единство целей и действий всех служащих, не позволяет им вступать в конкуренцию между собой. Как уже отмечалось, децентрализация государственной службы приводит к конфликтам между служащими и государственными органами. Каждая из борющихся сторон привлекает для своей поддержки общественные силы, теряет независимость и становится инструментом общества и его активных групп. Гражданское общество намеренно вводит децентрализацию государственного аппарата через разделение властей с целью ослабить управленческую корпорацию и подчинить ее себе.

Корпоративность службы обеспечивается господством иерархического контроля и отказом от общественного контроля через представительные органы, средства массовой информации, характерные для частнособственнических систем. Ослабляется также судебный контроль и судебная ответственность.

Хорошо обеспечивает интересы управленческой корпорации в условиях острых противоречий управленцев с обществом милитаризация государственной службы. Она может достигать разной степени широты и глубины (дисциплина, ответственность, ношение форменной одежды, звания).

Корпоративный интерес управленцев обеспечивается кастовым или сословным характером подбора кадров и продвижения их по службе. Дети чиновников получают привилегии в получении образования.

В первой половине XIX века в России запрещалось принимать в гимназии и университеты детей крестьян и мещан. В советский период были школы и вузы, куда в первую очередь принималась так называемая «золотая молодежь» – дети из семей партийных и государственных служащих. Выпускники этих элитных учебных заведений, занимая должности в государственном и партийном аппарате, поддерживали неформальные дружественные связи, обеспечивая себе и своим детям преимущества в карьерном продвижении.

Отдельные государственные ведомства иногда создают собственные учебные заведения, которые в первую очередь открывают свои двери для детей работников этого ведомства и для уже проверенных на службе чиновников. В литературе отмечается, что создание ведомственных вузов связано не столько с нехваткой общих университетов, сколько со стремлением «правлящих кругов иметь замкнутые учебные заведения, воспитывающие дух кастовости среди чиновников»³³⁴. Ведомства могут делать заказ на под-

³³⁴ Савицкий П. И. Правительственный аппарат Пятой республики во Франции. Свердловск: Средне-Уральское кн. изд-во, 1979. С. 108.

готовку кадров в обычном учебном заведении, предоставляя списки отобранных им кандидатов или давая рекомендации для поступления в вуз своим работникам или их детям.

В советский период сложилось правило, при котором ведомство сначала подбирает кадры, устранивающие руководство, а затем поднимает их образовательный уровень через систему заочного и вечернего обучения.

Принцип сословности подбора на службу может привести административное государство к кризису. Именно по этой причине смена одного вида административного государства другим, при которой не меняется его тип, но меняются лица, составляющие государственный аппарат, подчас происходит революционным путем.

Например, административное государство царской России с господством чиновников из дворянства заменяется административным государством с чиновниками из пролетариата и других слоев населения.

А. В. Оболонский отмечает, что кастовое сознание чиновничества препятствует приливу в госаппарат «свежей крови»³³⁵. Для сохранения интеллектуального потенциала управленческой корпорации она должна создавать условия для вливания в нее наиболее способных представителей других групп общества, которые готовы служить данной корпорации.

*В императорском Китае и Вьетнаме на службу принимали на основе экзамена почти из всех сословий*³³⁶.

Мощь административного государства в России выросла при Петре I, который влил в государственный аппарат большое количество талантливых организаторов из самых разных сословий, отказавшись от сословных привилегий боярской бюрократии.

При реализации принципа службы управленческой корпорации вводится правило продвижения по службе не на основе эффективности работы чиновника на пользу общества, а на основе выслуги лет или заслуг перед вышестоящим начальством.

Отделению управленцев от остального общества способствует присвоение особых чинов и званий. Министры периода царствования Александра III прямо утверждали, что чин возвышает его обладателя над прочими подданными и поднимает престиж государственной службы³³⁷. Барон М. А. Корф отмечал в своей записке в Совет министров в 1862 г., что чины «образуют из служащих какую-то отдельную, разобщенную с прочим населением касту, ко-

торая живет своею собственной жизнью, считает себя выше остального общества и на которую общество также смотрит как на что-то чуждое и почти враждебное. Среди этой касты постоянно питается и поддерживается чувство самого ложного честолюбия, жажда к повышению и внешним отличиям...»³³⁸

Внутри класса управленцев могут доминировать какие-то **отдельные группы**, часто занимающие элитное положение, связанное с их местом в государственном аппарате. Для сохранения этого положения, им выгодно закрепить такой принцип государственной службы, как передача своих должностей по наследству.

На Руси он реализовался в XVI–XVII вв. в форме местничества. Это означало, что замещение должностей в государственном аппарате происходило в соответствии с родовитостью претендента (породой).

Пережитки принципа передачи должностей по наследству сохранились до настоящего времени в виде nepoтизма (кумовства) и протекционизма.

Аристократические группы управленцев, преследуя свои групповые цели, пренебрегают классовым интересом выживания всего административного общества. Они препятствуют вливаю в класс управленцев лиц из других сословий, что необходимо для укрепления административного государства в целом.

*Так, в царской России во второй половине XVIII в. стали ограничивать приток на службу лиц недворянского происхождения. 13 апреля 1771 г. был издан сенатский указ «О неопределении податных людей в статскую службу»*³³⁹.

Е. Стригин отмечал, что если долго не менять в стране кадры, то накапливается критическая масса не удовлетворенных своим положением карьеристов, которые жаждут изменений, способных привести к их карьерному росту. К концу брежневского правления такая критическая масса уже накопилась на всех уровнях власти³⁴⁰. В этом он видит одну из причин краха советской административной системы.

Административное государство может быть приватизировано отдельными кланами управленцев, формируемыми на основе национальных, этнических, родственных или дружественных связей. Место внутри клана, близость к его лидеру определяют должность, занимаемую человеком на государственной службе. Расстановка на важнейшие должности в государственном аппарате членов клана (родственников) обеспечивает единство власти, но не обеспечивает ее эффективности, поскольку клановые (родственные) связи

³³⁵ Оболонский А. Указ. соч. С. 17.

³³⁶ См.: История Востока: В 6 т. М.: Вост. лит., 1995. Т. 4. Кн. 1. С. 18.

³³⁷ См.: Оболонский А. Указ. соч. С. 17.

³³⁸ См.: Оболонский А. Указ. соч. С. 16.

³³⁹ ПСЗ. Т. 19. № 13596.

³⁴⁰ Стригин Е. Указ. соч. С. 10.

не гарантируют наличия способностей у назначенцев. Клановая система государственной службы ведет к борьбе кланов внутри государственного аппарата, к дворцовым переворотам, ослабляет класс управленцев в целом.

Поскольку клановость подрывает единство класса управленцев, то административные элиты, хорошо понимающие классовый интерес, пытаются с ней бороться, часто безуспешно.

Параграф 3 Устава КПСС гласил: «...подбор работников по признакам приятельских отношений личной преданности, землячества и родства несовместим с пребыванием в партии». Январский (1987 г.) Пленум ЦК КПСС в целях поднятия авторитета партии среди народа призывал коммунистов вести решительную борьбу с протекционизмом, семейственностью, кумовством, с выдвиганием работников по признакам землячества и личной преданности. В Постановлении ЦК КПСС «О работе Казахской республиканской партийной организации по интернациональному и патриотическому воспитанию трудящихся» констатировалось, что при подборе и выдвигении на руководящую работу в Казахстане решающим фактором зачастую являлись национальная принадлежность, родовые и земляческие связи, личная преданность³⁴¹. Выдвижение кадров в Киргизии происходило по признакам родства, землячества, личной преданности. Это приводило к тому, что на ряде участков оказались слабые, некомпетентные руководители, что породило застой в экономике³⁴².

Как уже отмечалось, сохранение и расширение господства класса управленцев над обществом связано с поддержанием власти правителя. Поэтому в административных государствах государственная служба ориентирована на **служение чиновников правителю**. В древних государствах отношения между правителем и его небольшим аппаратом управления строились на личных связях.

Например, в Древней Руси князь лично набирал свою дружину, часто из родственников или соплеменников, которая и осуществляла тот небольшой набор функций, которые имелись у государства этого периода.

Часто в древних государствах государственные служащие не были полноправными подданными. Они находились в личной зависимости от правителя.

Царские чиновники в древней Месопотамии не обладали гражданским полноправием. Они являлись слугами царя³⁴³.

³⁴¹ См.: Правда. 1987. 16 июня.

³⁴² См.: Пашков А. С., Иванкина Т. В., Магницкая Е. В. Указ. соч. С. 65.

³⁴³ См.: Гуляев В. И. Указ. соч. С. 161.

В Средние века на Руси слуги князя, бояр были их личными холопами. Известно, что киевский князь назначал судей (тиунов) из дворовых слуг князя, первоначально несвободных. Сам наем человека превращал его в княжеского холопа, если противное не содержалось в специальном договоре³⁴⁴.

В Османской империи военно-административная карьера традиционно предполагала обучение в дворцовых школах, куда набирали рабов султана, отобранных по физическим и интеллектуальным качествам. Их могли покупать на специальных базарах, выбирать среди военнопленных или приобретать через систему девширме – принудительного набора юношей из семей христианских подданных султана. В ходе обучения они приобщались к мусульманской вере и культуре. Наиболее способные из них, породнившиеся нередко с султаном через браки с их дочерьми, составили османскую правящую элиту, оставаясь при этом куллары – султанскими рабами, имущество которых наследовала казна. Этим обеспечивалась преданность чиновников султану³⁴⁵.

Часто в монархических государствах государственные служащие давали клятву служить верно каждому новому царю, восходящему на престол. В этот период государственная служба прямо называлась «государевой».

Например, царский указ от 10 апреля 1667 г. законодательно устанавливал порядок приведения к присяге государственных служащих перед вступлением в должность. Предписывалось «Стольников, и Стряпчих, и Дьяков, и Жильцов, кого Он, Великий Государь, в который чин пожалует, приводить к вере... а не быв у веры... никаких дел не делать...»³⁴⁶.

Если правитель объявляет себя наместником Бога на земле, то, служа вере, чиновник должен служить правителю. Сакрализация главы государства в сознании чиновников должна быть выше, чем в сознании иных подданных.

Служба правителю, а не обществу стимулируется тем, что именно он от своего имени, или именем народа, государства раздает служащим награды, чины и звания. Граф С. С. Уваров доказывал, что производство в чины имеет фантастическую силу над чиновниками и может служить инструментом власти царя и других начальников, которые ничего им не стоят³⁴⁷, ибо это не материальные блага, а всего лишь знак милости к тому или иному чинов-

³⁴⁴ См.: Владимирский-Буданов М. Ф. Указ. соч. С. 98.

³⁴⁵ См.: История Востока: В 6 т. Т. 4. Кн. 1. С. 18.

³⁴⁶ Верхотуров Ю. И. Указ. соч. С. 177.

³⁴⁷ См.: Оболонский А. Указ. соч. С. 14.

нику. Выдача чинов, орденов, почетных званий позволяет поощрять усердие чиновников и экономить деньги казны, так как она может меньше платить своим чиновникам³⁴⁸.

Исследователи отмечают, что Россия должна пройти через ряд трудных реформ, чтобы перейти от традиционной для нее «государевой службы» (службы на государство как корпорацию чиновников и на конкретного главу государства) к публичной службе в интересах сообщества³⁴⁹.

Для реализации своей политики правителю нужен эффективный государственный аппарат, послушно выполняющий его приказы, действующий не только в своих узкогрупповых интересах. Поэтому от энергичных правителей часто исходят меры по реформированию государственной службы. Правители пытаются бороться с чрезмерной коррупцией, клановостью в аппарате.

Например, Петр I пытался разрушить родственные и дружеские связи в аппарате управления. Он запрещал воеводам принимать на уездные должности «знакомцов» ибо от таких «воеводских знакомцов чинилась Государевым делам поруха, а людям обида и тягость...»³⁵⁰.

Следует подчеркнуть, что в административных государствах реформы государственного аппарата проводятся не в интересах общества, а в интересах правителя или отдельных групп бюрократии.

В условиях децентрализованного административного государства государственные служащие ориентируются на **служение своему начальнику**. Это обеспечивается тем, что именно он подбирает кадры в аппарат, которым управляет, поощряет или наказывает служащих, увольняет их со службы в случае недостаточной лояльности. Для сравнения, в современных частнособственнических системах, подбор кадров государственного аппарата осуществляют специальные кадровые агентства по конкурсу, на основе способностей человека³⁵¹.

Так, в России начала XXI в. каждый губернатор или министр, приходя на должность, изменял штатное расписание подчиненных учреждений, увольняя негодных и расставляя везде своих людей. «Поменялся губернатор, – пишет Е. В. Охотский, – меняется не только «команда», но и подавляющая часть

³⁴⁸ См.: Оболонский А. Указ. соч. С. 14–15.

³⁴⁹ См.: Государственная служба (комплексный подход): Учеб. пособие. М.: Дело, 2000. С. 311.

³⁵⁰ ПСЗ. Т. 3. № 1670.

³⁵¹ См.: Скидмор М. Дж., Трипп М. К. Указ. соч. С. 227.

аппарата администрации на более, как кажется, «надежных» работников»³⁵².

Власть начальника над подчиненными растет, если они не могут обжаловать его действия (в административном суде или суде общей юрисдикции, как это делается в современных частнособственнических системах), не защищены от его произвола.

Согласно п. 3 ст. 838 Устава о службе гражданской Российской империи начальник имел право уволить подчиненного вследствие убежденности в неспособности последнего к службе или его неблагонадежности, или в совершении проступка, известного начальству, но не доказанного. При этом увольняемый не имел права обжаловать решение начальника высшему начальству или просить судебного разбирательства³⁵³.

В СССР действовало Положение о порядке рассмотрения трудовых споров рабочих и служащих. Приложение к нему запрещало обжаловать в суд действия своих начальников должностным лицам, перечисленным в специальном Перечне № 1 и 2.

Это обеспечивает фактическое бесправие чиновника перед начальником, распространяет рабскую психологию и низкопоклонство.

Ведомственный характер дисциплинарной ответственности, отмечает А. А. Демин, приучает служащего повиноваться своему начальнику и быть ему приятным³⁵⁴. Легко избавиться от негодных сотрудников позволяет контрактная система. По истечении срочного контракта человека можно уволить без объяснения причин. Угроза увольнения по истечении контракта стимулирует подчиненных угождать своему начальнику.

Каждый начальник приватизирует свое учреждение, если в стране ослаблена законность и он сам устанавливает нормы поведения своих подчиненных, сам устанавливает привилегии для лично преданных ему людей. Эти привилегии часто связаны с нарушением законов, возможностями для коррупции. Произвол руководителей подразделений становится возможным в результате неопределенности должностных инструкций, а значит, неопределенности критериев хорошей и неудовлетворительной работы служащего. Создается возможность за одни и те же результаты работы одного подчиненного поощрить, а другого наказать.

³⁵² Охотский Е. В. Правовой статус государственного служащего Российской Федерации // Государство и право. 2003. № 9. С. 18.

³⁵³ См.: Столярова Е. Е. Вопросы правового регулирования государственной гражданской службы в Российской империи // Российский юридический журнал. 1996. № 4. С. 93.

³⁵⁴ Демин А. А. Государственная служба. М.: Зерцало-М, 2002. С. 103.

Социологические опросы региональных чиновников России в конце 1990-х гг. показывали: главное, что определяет их устойчивое положение, – это лояльность к руководству. 91,6 % опрошенных чиновников в Ростовской области ориентировались не на службу обществу, а на выполнение задач вышестоящего руководства, 87 % считали, что наибольшее значение для них имеет оценка их деятельности непосредственным начальником и вышестоящим руководством³⁵⁵.

В западных системах подбор кадров администрации на основе партийности, лояльности и связей также существует³⁵⁶. Но там это работает на пользу политиков, которые являются представителями гражданского общества.

Привилегии чиновников в административном обществе часто скрываются. Даже если они имеют законный характер, а не в виде коррупционных преимуществ, то выдаются в натуральном выражении (специальное снабжение, служебная машина, дача, особые места отдыха). Чиновник не альтруист. За свой нелегкий и квалифицированный труд он должен получать привилегии. Но в демократических обществах его заслуги перед обществом на виду, привилегии имеют открытый характер, имеют ясное исчисление в денежной форме и увязываются с конкретными достижениями.

Как уже отмечалось, децентрализация государственной службы подрывает власть всего класса управленцев, ведет административное государство к кризису.

В условиях ослабления корпоративной сплоченности и отсутствия ощутимого давления со стороны общества служащие государства начинают в значительной степени **работать на себя, на реализацию своих личных интересов**. В древности и Средневековье это не скрывалось.

В Древней Руси существовала практика «посажения на стол», при которой великий князь передавал своим сыновьям или другим родственникам в управление определенную территорию, с которой они должны были получать средства на свое существование. В более поздние времена появилась система «кормления», при которой государственный сановник, управляющий территорией, не получал за свою службу жалования из государственной казны, а должен был существовать за счет управляемого населения. И. Д. Беляев пишет об ордынских послых, которые осуществляли судебные функции в славянских княжествах XIII–XV вв. Вельможи хана просили

³⁵⁵ См.: Зинченко Г. П. Госслужащие региона: состав и социальные особенности // Социологические исследования. 1999. № 2. С. 29–31.

³⁵⁶ Gordon G. J. Op. cit. P. 42.

*назначать их на эту должность, которая позволяла грабить местное население и обогащаться за его счет*³⁵⁷.

В современных условиях превращение государственной должности в источник собственного дохода иногда называют «приватизацией» государственной должности. Незаконные формы использования должности в личных интересах получили название коррупции, которая является типичной для административных государств.

*В конце 1840-х гг. в России, по данным III отделения, только три губернатора из пятидесяти не брали взятки*³⁵⁸.

Иногда управленческие элиты не в состоянии организованно отнять у населения результаты его труда в казну. Государство просто недоплачивает своим чиновникам, и они сами изыскивают способы кормиться за счет населения.

*«Поскольку деньгами платили мало и нерегулярно, а платежи натурой были недостаточны, – пишет Т. Кондратьева о царской России, – приказные и служилые люди прибегали к практике «кормления от дел». Под этим понимался доход, складывавшийся из натуральных или денежных подношений, которые они получали от просителей, надеявшихся таким образом ускорить волокиту приказной машины»*³⁵⁹. Там, где дела не приносили корма, например в Посольском приказе, правительство платило чиновникам больше жалования³⁶⁰.

*В истории Руси были периоды, когда государство вовремя не выдавало жалования военным и они превращались в шайки мародеров*³⁶¹.

Главной причиной коррупции в административном государстве является отсутствие контроля за деятельностью чиновников со стороны общества. Иерархический контроль со стороны начальства может быть сознательно ослаблен или невозможен при громоздкости аппарата управления.

В России начала XXI в. признавалось несовершенство механизма контроля за соблюдением государственным служащим ограничений, предусмотренных федеральным и областным законодательством. «В частности, недостаточна организация проверки сведений, сообщаемых гражданами о себе при поступлении на государственную службу, а также

³⁵⁷ Беляев И. Д. История русского законодательства. СПб.: Изд-во «Лань», 1999. С. 249.

³⁵⁸ См.: Щепетев В. И. Указ. соч. С. 232.

³⁵⁹ Кондратьева Т. С. Указ. соч. С. 42.

³⁶⁰ Там же. С. 43.

³⁶¹ См.: Ключевский В. О. Указ. соч. Кн. 2. С. 456.

проверки обстоятельств, препятствующих поступлению граждан на государственную службу. ... Не в полной мере отработан механизм получения необходимых сведений из правоохранительных органов, подтверждающих факты несоблюдения государственными служащими ограничений»³⁶². Государственные служащие России сдают декларации о доходах, но никто не проверяет их достоверность³⁶³.

«Приватизации» должности способствует закрытость государственной службы, неспособность общества оценить реальные результаты труда чиновника. Для введения общества в заблуждение создается целая система по рекламированию достижений управленческой деятельности, которая в современных условиях представляется как «паблик рилейшнз»³⁶⁴. Само распределение привилегий чиновников делается тайным, обычно не в денежном выражении, а в натуральных формах, затрудняющих контроль процесса распределения.

Работая на себя, властный чиновник может создавать собственную клиентулу из своих подчиненных и представителей общества. Он берет под свою опеку отдельных предпринимателей, которые получают от него привилегии и рассчитываются с ним частью полученной прибыли.

Непосредственные формы кормления от населения и коррупция делают управленца независимым от правителя.

*Анатоль Леруа-Болье характеризовал русский режим как «абсолютизм, ограниченный продажностью»*³⁶⁵.

Работая на себя, чиновник забывает общекорпоративные интересы. Поэтому управленческая элита, по мере возможности, переходит от системы кормления к выплате жалования чиновнику из казны. Вводятся определенные пределы коррупции, пресекается расхищение чиновниками государственной казны.

*«Воеводы своими «прихотями и ненадобными поборами» причиняли в казенных доходах большие недоборы и запускали многую недоимку», – пишет В. О. Ключевский о России. Поэтому русское правительство осуществляло борьбу со своими собственными органами»*³⁶⁶.

³⁶² Сейфер Г. А. Опыт и проблемы реформирования государственной службы в Свердловской области // Чиновник. 2004. № 1. С. 32.

³⁶³ См.: Макурин А. В. О ходе реформирования государственной гражданской службы в Уральском федеральном округе // Чиновник. 2005. № 1. С. 24.

³⁶⁴ См.: Королько В. Г. Основы паблик рилейшнз. М.: Рефл-бук; К.: Ваклер, 2000.

³⁶⁵ См.: Кондратьева Т. С. Указ. соч. С. 59.

³⁶⁶ Ключевский В. О. Указ. соч. Кн. 2. С. 445.

Стремление чиновников через использование своей должности накопить капитал может быть путем к приватизации государственного имущества и переходу страны от административного к частнособственному строю. Клиентела чиновников из числа предпринимателей постепенно может стать хозяином всего государства. Доминирующее положение постепенно переходит от управленцев к частным собственникам. Такие трансформации идут сегодня во многих странах Азии, Африки и в России.

Конечно, административное государство не может полностью игнорировать общественные потребности и государственная служба вынужденно ориентируется на них. Но общественные интересы реализуются в последнюю очередь и лишь постольку, поскольку без этого невозможно сохранить власть класса управленцев.

2.2. Принципы организации и функционирования государственной службы

В частнособственных системах государственная служба поставлена в зависимость от общества. В административных обществах **чиновники обособлены** от него. Как уже отмечалось, это обеспечено подбором кадров, отсутствием контроля общества за работой чиновников, их безответственностью.

В частнособственном демократическом государстве действует принцип равного доступа к государственной службе, что сближает слой управленцев со всеми группами общества. При недемократическом устройстве преимущества приема на службу имеют дети богатых, что обеспечивает буржуазный характер государства. В административных государствах привилегии для поступления на службу имеют дети чиновников. Это может проявляться в принципе местничества (как на Руси в XVI–XVII вв.), преимуществах для сословия чиновников (дворянство на Руси начиная с XVIII в.), nepoтизме и клановости. Существенно препятствует проникновению в класс бюрократии представителей других социальных групп система замещения должностей только по выслуге лет с получением определенного чина³⁶⁷.

Отчуждение чиновников от общества усиливается, если они принадлежат к какому-нибудь национальному меньшинству.

Например, в Китае с XVII до XX в. правила маньчжур.

В Османской Турции чиновничество формировалось из янычар. В Египте долгое время правила мамлюки.

«Чиновничество дореформенной России в значительной массе состояло из представителей нероссийского происхождения и поэтому было чуждо народным массам страны и в

³⁶⁷ См.: Ерошкин Н. П. Российское самодержавие. С. 107.

национальном отношении. На протяжении XVIII – первой половины XIX в. верхи бюрократии насчитывали до 37 % таких представителей. Значительная часть иностранных выходцев было немецкое прибалтийское дворянство. Фактически немецкой с 1760-х гг. была правящая династия. В рядах высшей бюрократии немецкий элемент насчитывал 30 %»³⁶⁸.

Высшее чиновничество прячется от населения в охраняемых дворцах или офисах, живет и отдыхает отдельно от массы населения, время от времени делая выходы в народ. Даже мелкие начальники стараются обзавестись своими кабинетами (желательно с двойными дверями) и стоящими на охране их душевного покоя секретаршами.

Интересно, что во время Гражданской войны в России посетители Кремля должны были вначале пройти душ и дезинфекцию одежды³⁶⁹.

Обособление государственной службы обеспечивается ее **закрытостью** для населения. Это может придавать даже налет святости и мистики в деятельность управленцев. Закрытость деятельности чиновников не позволяет обществу оценить ее полезность, воздать управленцам по заслугам. В условиях тайности управленческий аппарат может перераспределять в свою пользу аккумулируемые государством общественные блага. Гласность работы аппарата подменяется усиленной саморекламой, осуществляемый в современных условиях через специальный идеологический аппарат. Информация, которая, с точки зрения управленцев, нежелательна для распространения в обществе, – засекречивается под разными предлогами. Закрытость деятельности аппарата обеспечивается подавлением свободы средств массовой информации, преследованием членов общества за критику чиновников. Она рассматривается в административном государстве как оскорбление должностного лица и жестоко наказывается.

Важнейшим принципом организации публичной службы в административном государстве является принцип **иерархии**. Традиционно аппарат управления представляется в виде пирамиды (лестницы), в которой выделяют уровни, на которых находятся органы власти и должностные лица. Иерархия присутствует в государственном аппарате любого государства. В административном государстве она выстраивается более последовательно. Формирование пирамиды власти идет сверху вниз, от правителя. Общество в этом процессе не участвует. Место чиновника в иерархии также зависит от близости к правителю: возможности встретиться

³⁶⁸ См.: Ерошкин Н. П. Российское самодержавие. С. 111–112.

³⁶⁹ См.: Кондратьева Т. С. Указ. соч. С. 75.

с ним, оказанных ему знаков внимания, почестей. Как уже отмечалось, более высокое положение в иерархии не у тех чиновников, которые наделены широкими полномочиями писаным правом, а у тех, кто непосредственно обслуживает правителя, постоянно находится с ним рядом.

В ранних государствах возникает дворцово-вотчинная система, при которой наиболее властными лицами в аппарате государства являются личные слуги царя (стольники, чашники, конюшие и т. д.).

На Востоке, отмечают исследователи, личные отношения постоянно смешивались со служебными³⁷⁰.

Место чиновника в неофициальной иерархии в России XIX в. определялось правом доклада царю, частотой этих докладов и возможностью докладов по собственному усмотрению. «Даже не имея серьезного повода для свидания с императором, руководители ведомств стремились к нему»³⁷¹. Великий князь Михаил Николаевич говорил о стремлении попасть на прием к царю: «Когда мне нечего докладывать, я все равно иду к нему, чтобы он обо мне не забыл»³⁷².

По этому же принципу выстраивается иерархия служащих в каждом отдельном подразделении.

Один из руководителей КГБ СССР писал: «В Комитете госбезопасности, как и в остальных государственных структурах, прочностю положения должностного лица, степень его самостоятельности и влияния на общие дела определялась, прежде всего, расположением к нему начальства. Компетентность, знания, авторитет среди личного состава были вещами второстепенными». «Комитет копировал законы, действующие в партийных структурах. Иначе и быть не могло. Эти законы были универсальны для всей системы»³⁷³.

В соответствии с установившейся иерархией распределяются материальные блага. Чем выше стоит на карьерной лестнице человек, тем дальше он от общества, тем более безответственен за свое поведение.

Поскольку ценность получения должности и статуса в административном обществе выше ценности материальных благ, то главным поощрением чиновника является повышение по службе или привлечение к себе внимания начальства. М. М. Сперанский говорил, что при монархической форме правления «главный рычаг

³⁷⁰ См.: История Востока: В 6 т. Т. 4. Кн. 1. С. 13.

³⁷¹ Шепелев Л. Е. Указ. соч. С. 38.

³⁷² Там же. С. 38.

³⁷³ Шebarшин Л. В. Рука Москвы. М.: Центр-100, 1992. С. 171–172.

Правительства состоит в моральной монете почестей и мест...». Здесь министерский пост неизмеримо выше, чем в конституционных государствах³⁷⁴.

Единство пирамиды государственных служащих в административном государстве не подрывается разделением властей, которое здесь отсутствует. Как уже отмечалось, в административных государствах нет публичных политиков, которые нарушают иерархию, вторгаясь со стороны общества в чиновничью среду (через выборы). Конечно, крайние формы иерархии имеют место в милитаризованных государствах.

Принцип иерархии наиболее строго действует в условиях **централизации** государственной службы, отказа от самостоятельности регионов и мест. Это позволяет неуклонно проводить в жизнь интересы всего класса управленцев, подавляя эгоистические интересы отдельных его групп и пренебрегая интересами населения.

В советский период централизм маскировался принципом демократического централизма³⁷⁵, при котором от государственных и партийных служащих на местах требовался энтузиазм и инициатива при выполнении команд сверху.

Централизация неизбежно приводит к подавлению инициативности, предприимчивости, творческого отношения чиновников к делу. Самодеятельный чиновник начинает действовать в своих собственных интересах, а не в интересах начальства или всего класса. Поэтому наиболее ценным свойством чиновников считается исполнительность.

Ученые западных стран иногда думают, что **децентрализация административных государств** будет способствовать развитию в них демократических начал. Но при пассивном обществе этого не происходит. В регионах создаются автономные управленческие корпорации, которые работают на себя и на своего лидера. Возникает возможность для чиновничьего сепаратизма (демократии для бюрократии или феодальной раздробленности).

Это было наглядно продемонстрировано в России 1990-х гг.

Децентрализованная организация государственной службы очень похожа на феодальную. Каждый начальник подбирает себе удобных и преданных ему подчиненных, которые служат ему, а не корпорации управленцев в целом и перемещаются с ним из одного

³⁷⁴ Цит. по: Долгих Е. В. К проблеме менталитета российской административной элиты первой половины XIX в.: М. А. Корф, Д. Н. Блудов. М.: Индик, 2006. С. 155–156.

³⁷⁵ См.: Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки. М.: Юридическая литература, 1988. С. 187–231.

органа власти в другой по мере его продвижения по карьерной лестнице.

Административное государство достигает своего расцвета с полной **профессионализацией** государственной службы. Государства, в которых служба осуществляется наряду с занятием земледелием или торговлей, не являются полностью административными.

В демократических обществах принцип профессионализма кадровой бюрократии дополняется постоянной сменой публичных политиков, возглавляющих органы государства. Несменяемость кадров управленцев обеспечивает консерватизм административных государств.

И. В. Сталин решил эту проблему систематическим уничтожением части государственных управленцев.

Профессионализм государственной службы не равен ее **квалифицированности**. Отчуждение от общества, безответственность (особенно в традиционном обществе) позволяют осуществлять управленческие функции лицам, совершенно не обладающим достаточным количеством знаний, умений и навыков. От государственного чиновника часто требуется умение создавать видимость эффективной работы.

В ходе борьбы за власть из аппарата государства вытесняются способные люди, поскольку они являются потенциальными конкурентами для своих начальников.

Занявший в 1862 г. в России пост министра финансов М. Х. Рейтерн сохранял его на протяжении 16 лет, поскольку преднамеренно выдвигал непригодных кандидатов на должность товарища министра и в свои преемники³⁷⁶.

Как уже отмечалось, способности чиновников не стоят на первом месте при продвижении по службе. Главным является преданность корпорации управленцев, лояльность своим начальникам, родственные и дружеские связи.

Отмечается, что в России в XIX в. на должности министров часто назначались «лица, симпатичные императору, но неспособные в деловом отношении»³⁷⁷.

В. Путин, став Президентом РФ, расставил на высшие должности в государственном аппарате своих бывших сослуживцев, товарищей по учебе. «Чаще всего, – отмечал корреспондент, – земляки-выдвиженцы не имеют никаких особых заслуг и не обладают никакими особыми качествами, знаниями или навыками (кроме, естественно, давнего знакомства

³⁷⁶ См.: Шепелев Л. Е. Указ. соч. С. 39.

³⁷⁷ Там же.

с соответствующим руководителем), которые при других обстоятельствах позволили бы им занять высокие позиции во властной иерархии страны. И единственной причиной их появления там является личная преданность своему лидеру, помноженная на готовность решительно претворять в жизнь его указания»³⁷⁸.

Ректор Сибирской академии государственной службы Е. А. Бойко говорил в 2006 г., что выпускников академии, грамотных, мыслящих, не берут на работу в муниципальные учреждения, поскольку все места занимают на основе клановости (кум, брат, сват)³⁷⁹.

Отказ от конкурсного отбора через специальные кадровые агентства в пользу личного набора подчиненных каждым начальником приводит к преобладанию «в кадровой политике, как в государственной, так и в муниципальной службе протекционистских и волюнтаристских начал, что создает реальную угрозу господства непрофессионализма и деструктивного профессионализма в сфере государственного и муниципального управления, депрофессионализации управления», — отмечают специалисты³⁸⁰.

Все это приводит к тому, что аппарат управления в частнособственнических системах, с его принципом меритократии, оказывается более квалифицированным и эффективно действующим в интересах общества, чем в административных.

Поддержание власти обособленных управленческих групп требует постоянного совершенствования их способности управлять населением. Для того чтобы сохранять свое элитарное положение, необходимо поддерживать состояние, при котором управленческие группы оставались бы самым образованным слоем общества. Требование квалификации кадров государственных служащих усиливается с усложнением общества и возрастанием трудности сохранения власти над ним. Класс управленцев должен совершенствовать свои знания и навыки. Будучи Генеральным секретарем ЦК КПСС, М. С. Горбачев правильно замечал, что руководителю в XX в. не обойтись без глубоких знаний в вопросах управления, экономики, организации и стимулирования труда, психологии³⁸¹. Для

³⁷⁸ Булавинов И. Колода Российской Федерации // Коммерсантъ-Власть. 2003. № 45. С. 36.

³⁷⁹ См.: Подготовка кадров для муниципальной службы и муниципального управления // Чиновник. 2006. № 1. С. 10.

³⁸⁰ Турчинов А. И. Проблемы кадровой политики в системе государственной службы // Российское общество и социология в XXI веке: социальные вызовы и альтернативы: Тез. докл. и выступ. на II Всероссийском социологическом конгрессе: В 3 т. М.: Альфа-М, 2003. Т. 2. С. 261.

³⁸¹ Материалы Пленума ЦК КПСС, 27–28 января 1987 года. С. 49–50.

того чтобы эффективно управлять, надо знать объект управления и средства для манипулирования им.

Классовый интерес лучше всего понимают правитель и управленческая элита. Последняя создает систему подготовки кадров управления и стимулирует чиновников расширять свои знания.

Указ российского царя от 24 января 1803 г. «Об устройстве училищ» предупреждал, что через пять лет лица, не представившие свидетельства об окончании оных, не будут определяться в чиновничьи должности³⁸².

Указ от 6 августа 1809 г., постановляя, что чиновники при производстве в чины VIII класса и V класса должны предоставлять свидетельство об окончании одного из российских университетов, а в случае неимения оного сдать специальной испытательной комиссии при каком-либо университете экзамены по ряду предметов на уровне гимназического курса.

Лиц, окончивших высшие учебные заведения в XIX в., позволялось назначать на должности на две ступни выше их чина (Ст. 21 «Положения о порядке производства в чины по гражданской службе» от 24 июля 1834 г.)³⁸³.

В административном обществе действует принцип, при котором высшее и лучшее образование должны получать именно управленцы. Они создают для себя специальные учебные заведения.

Чиновники не всегда осознают общекалассовый интерес.

Отмечается, что большинство чиновников в России начала XXI в. имеет консервативные склонности и не желает учиться, приобретать новые знания даже бесплатно³⁸⁴.

Общая склонность управленцев к очковтирательству проявляется в деле повышения квалификации государственных служащих. Реальные критерии определения квалификации служащего иногда подменяются формальными: наличием диплома об образовании, свидетельства о присвоении звания, чина; наличием стажа работы.

Еще М. М. Сперанский отмечал, что дворяне стараются получить видимость образования в частных пансионах и через домашнее образование, где все науки пробегаются слегка и поверхностно. Они не хотят учиться в училищах³⁸⁵.

³⁸² См.: Ерошкин Н. П. Российское самодержавие. С. 102.

³⁸³ Там же. С. 107.

³⁸⁴ См.: Подготовка кадров для муниципальной службы и муниципального управления // Чиновник. 2006. № 1. С. 10.

³⁸⁵ См.: Кодан С. В. Развитие и организационно-правовое оформление института государственной службы в дореволюционной России // Правовое обеспечение государственной гражданской службы: проблемы теории и практики. Вып. 1. Екатеринбург, 2005. С. 127–128.

Стремление получить диплом о высшем образовании, а не знания наблюдается в среде чиновников России начала XXI в.

Служба в административном государстве требует от чиновника специфических знаний. Ему, например, не обязательно знать писаное право, нормы которого имеют только идеологическое значение. Он должен знать реально действующие нормы, за нарушение которых следует ответственность. Без знания последних не построить карьеры.

Например, в СССР никогда не предъявляли высоких требований к знанию закона руководителями всех степеней. Даже работники правоохранительных органов могли не иметь юридического образования.

Неоднозначную оценку для интересов выживания административного общества имеет вводимый иногда принцип присвоения чинов и званий за выслугу лет. С одной стороны, это приводит к росту знания чиновниками всех нюансов службы, которую они несут.

Поэтому Петр I ввел правило, по которому все лица, без различия происхождения, должны были начинать свою службу начиная с нижних должностей. Дети бояр и дворян вынуждены были начинать свою службу в армии с рядового состава, чтобы узнать все ее требования.

Но эта система имеет и свои негативные стороны. «Необходимость определять на каждую должность чиновника только установленный класс «Табели о рангах», – писал Н. П. Ерошкин, – стесняла оперативный простор в расстановке бюрократических кадров, обязывала назначать на должность людей менее способных, часто даже не располагающих административным опытом, но достигших соответствующего класса»³⁸⁶. Длительный опыт, отмечается в литературе, может вести к стиранию многих навыков, определенному закостенению. Человек перестает замечать отдельные недостатки, работает механически, что нередко ведет к формализму³⁸⁷.

Именно поэтому Сталин, проводя политику модернизации страны, предпочитал осуществлять ускоренную ротацию кадров, в том числе путем физического уничтожения части их. Уничтожение военной элиты чуть не привело его к потере власти над страной в войне с Гитлером.

Конечно, управленцам административного государства нет равных в способности к борьбе за власть. Здесь они могут «обиграть» чиновников демократических стран, больше приученных к открытости и не владеющих всеми приемами подхалимажа, вероломства,

³⁸⁶ Ерошкин Н. П. Российское самодержавие. С. 106.

³⁸⁷ См.: Бизюкова И. В. Кадры. Подбор и оценка. М., 1984. С. 87.

построения интриг. В насквозь коррупционных системах от чиновника требуется умение извлекать прибыль из своей должности, чтобы было чем расплатиться за ее получение с вышестоящим начальником.

Отношения государственной службы в административном обществе **меньше всего урегулированы законом**. При отсутствии сильного гражданского общества, потребовать от чиновников действовать в рамках норм законов может только вышестоящее начальство. Если оно само не заинтересовано в реализации закона, то он бездействует, даже если исходит от правителя.

Отмечается, что Петр I, несмотря на свою неограниченную власть, не сумел привить своим подданным уважение к закону. В. О. Ключевский пишет: «Непослушание чиновников предписаниям высшего начальства и даже царским указам стало при Петре настоящей язвой управления, превосходившей даже смелость старых московских дьяков, которые, бывало, на 15-м указе непременно послать подьячего по делу стойко помечали: «и по тому его великаго государя указу подьячий не послан». Не помогали ни штрафы, ни угрозы лишить чина и «весьма отставить», ни даже сослать на каторгу»³⁸⁸.

Не раз отмечалось, что в СССР не действовали официально признанные нормы, регулирующие труд государственных служащих, а действовали нормы, вытекающие из интересов отдельных групп управления»³⁸⁹.

В условиях имитации правового государства и принятия множества законов, которые призваны отражать интересы общества, создается механизм нейтрализации и блокирования этих законов.

Как правило, в своей деятельности чиновники руководствуются обычаями, сложившимися в их организации, требованиями их непосредственных начальников, прецедентными нормами и доктринами, исходящими от правителя, выработанными государственной религией или идеологией.

Советские учебники прямо указывали: «Основные принципы, которыми руководствуется Коммунистическая партия в своей работе по подбору расстановке и выдвигению кадров, изложены в трудах Владимира Ильича Ленина и получили дальнейшую разработку в решениях съездов и конференций партии, пленумов ее Центрального Комитета»³⁹⁰.

Конечно, надо отличать доктрины и прецеденты, которые предназначаются для воплощения в жизнь, от тех, что имели цель идео-

³⁸⁸ Ключевский В. О. Указ. соч. Кн. 2. С. 474–475.

³⁸⁹ См.: Пашков А. С., Иванкина Т. В., Магницкая Е. В. Указ. соч. С. 59.

³⁹⁰ Партийное строительство. Учеб. пособие. М.: Политгиздат, 1981. С. 278.

логического воздействия на население, были направлены на придание позитивного имиджа государственному аппарату.

Мусульманские источники описывали жизнь пророка Мухаммеда, которая должна была быть примером для людей, унаследовавших его власть. Советская литература описывала случаи из жизни В. И. Ленина, которые должны были стать образцами для подражания. Личные качества В. И. Ленина, писали советские административисты, «и сегодня остаются для многих руководителей примером для подражания, образцом поведения и отношения к делу», «с убежденной верой в искренность и правдивость ленинских слов все мы воспринимаем любое его высказывание и сверяем по нему наши дела и поступки»³⁹¹. Конечно, это была откровенная ложь.

Для регулирования деятельности своих подчиненных должностные лица разного уровня издают множество инструкций (подзаконных актов). Под предлогом конкретизации законов они могут их отменять или приспосабливать к своим интересам. Удобство их еще и в том, что они недоступны для населения и поддерживают закрытость государственной службы.

В каждом государственном учреждении есть свои нормы корпоративной этики. В органах административного государства они закрепляют круговую поруку, закрытость организации, требование защищать во что бы то ни стало чистоту мундира, чиновничество, нетерпимость к честным и порядочным людям. Например, Ю. Н. Стариков пишет: «Государственный служащий не имеет права использовать свои служебные обязанности, авторитет государственной службы и знание документов для того, чтобы критиковать деятельность государственных органов и их должностных лиц. Государственный служащий не вправе критиковать своего руководителя, государственный орган, в котором он служит, по вопросам политики, которую должен проводить государственный орган и должностное лицо. Если государственный служащий не согласен с проводимой политикой, он должен подать в отставку»³⁹².

При централизации управления, чем выше должность занимает чиновник, тем больший произвол в своем поведении он может себе позволить. Наибольшая степень неурегулированности отношений имеется в деспотиях. Как уже отмечалось, беззаконие в среднем и нижнем звене государственного аппарата увеличивается в условиях децентрализации управления. В отдаленных от центра регионах появляются местные «князьки», «маленькие фюреры».

³⁹¹ Пашков А. С., Иванкина Т. В., Магницкая Е. В. Указ. соч. С. 57.

³⁹² Стариков Ю. Н. Служебное право. М., 1996. С. 325–326.

Отказ от требования действовать строго в соответствии с законом может быть формой предоставления привилегий «своим». Тех чиновников, которые не устраивают начальника, «приговаривают жить по закону», т. е. применяют к ним всю совокупность предусмотренных в законе ограничений для государственных служащих. Ситуация массового отступления от требований закона позволяет руководству организации производить выборочное привлечение к юридической ответственности лиц, вступающих с ним в конфликт.

Когда личный фактор в принятии решений доминирует над требованием норм права, очень важное значение приобретает психология общения и влияния. Подчиненные вырабатывают тактику общения со своим начальством, тактику влияния на него, манипулирования его волей³⁹³. Важным становится стиль управления.

Отношение к вере и идейность. В странах, где закреплено господство одной государственной религии, от государственных служащих требуют быть верующими и систематически посещать церковь.

В идеократических государствах государственные служащие должны быть верными определенной идее (нацизма, коммунизма).

В Уставе КПСС указывалось, что подбор кадров должен осуществляться в первую очередь по их политическим качествам, а деловые и моральные качества ставились на второе место. «На руководящие посты, – указывалось в резолюции XXIII съезда КПСС, – должны выдвигаться работники, преданные идеям коммунизма...»³⁹⁴ «Коммунистическая убежденность, политическая выдержанность – качества, обязательные для любого руководящего работника в социалистическом обществе», – зафиксировано в учебнике по организации строительства КПСС³⁹⁵.

При этом чиновник не должен путать провозглашаемые, но не реализуемые лозунги с реально проводимыми в жизнь.

В своем письме Ленину в 1922 г. Сталин отмечал: «За четыре года гражданской войны, когда мы ввиду интервенции вынуждены были демонстрировать либерализм Москвы в национальном вопросе, мы успели воспитать среди коммунистов, помимо своей воли, настоящих и последовательных социал-независимцев, требующих настоящей независимости во всех смыслах и расценивающих вмешательство Цекя РКП как обман и лицемерие со стороны Москвы. ...Молодое поколение коммунистов на окраинах игру в независимость отказывается

³⁹³ См.: Шепелев Л. Е. Указ. соч. С. 41.

³⁹⁴ Материалы XXIII съезда КПСС. М., 1966. С. 197.

³⁹⁵ Партийное строительство: Учеб. пособие. С. 284.

понимать как игру, упорно принимая слова о независимости за чистую монету и также упорно требуя от нас проведения в жизнь буквы конституции независимых республик»³⁹⁶. В последующие годы Сталину пришлось провести ряд чисток аппарата, с тем чтобы избавиться от чиновников, мыслящих прямолинейно. От чиновника в СССР требовалось быть умелым лицемером: говорить о демократии, о заботе о народе, а проводить в жизнь политику господства бюрократии и жестокой эксплуатации населения.

Один из руководителей КГБ СССР писал: «На протяжении многих лет нас всех воспитывали в духе жесткой дисциплины, подчинения вышестоящим, веры в их служебную и государственную мудрость. Нас воспитывали не словами. Слова о принципиальности, ответственности, гражданском мужестве, раздававшиеся на партийных форумах от съезда до собрания первичной организации и переносившиеся в служебные приказы и инструкции... Нас воспитывали всем укладом взаимоотношений в обществе и в КГБ – части и порождении этого общества»³⁹⁷.

В так называемых партийных государствах успех карьеры чиновника связан с вступлением в партеобразное объединение бюрократии. Подбор, расстановку кадров, контроль за их деятельностью здесь осуществляют чиновники квазипартии. Они учитывают преданность людей господствующей идеологии и правителю, являющемуся главой партеобразного объединения. Такая система обеспечивает наибольшую сплоченность управленческой корпорации.

Привилегированность государственной службы. В демократических странах Запаदा государственная служба часто не вызывает уважения окружающих. Высший статус здесь имеют предприниматели и служба в частных фирмах. Оплата труда на государственной службе также ниже, чем у менеджеров частных компаний. В административных государствах, наоборот, буржуазия относится к третьему сословию. В первое, самое статусное, сословие входят чиновники. Даже чиновник, занимающий низшее положение во властной иерархии, чувствует себя стоящим выше всего остального населения.

Материальные привилегии (официальные или коррупционные) часто получают только управленцы высшего и среднего уровня, обладающие широкими властными полномочиями. Это стимулирует карьеристские устремления нижнего слоя чиновников. Чем выше положение в чиновничьей иерархии, тем больший объем ста-

³⁹⁶ История России. 1917–1940: Хрестоматия. Екатеринбург, 1993. С. 165.

³⁹⁷ Шебаршин Л. В. Указ. соч. С. 171–172.

тусных и материальных привилегий имеет управленец. Иногда это правило формализуется. С достижением определенной должности чиновник в СССР получал персональный автомобиль с шофером, государственную дачу, увеличенный паек. Предоставление привилегий является способом поощрения подчиненных.

При сакрализации правителя привилегией делается приближение к нему, оказанием им знаков внимания.

«Близость к царю, возможность видеть «светлые царевы очи» имели огромное значение в вопросе о важности и чести службы», – пишет Т. Кондратьева о царской России³⁹⁸.

§ 3. Форма административного государства

В отечественной литературе признается, что форма государства (форма правления, форма государственного устройства, государственный политический режим) в определенной степени зависят от сущности государства, его типа³⁹⁹. Для современных буржуазных государств характерна в основном республиканская форма правления, демократический режим. Обособленные управленческие группы ищут для себя удобные формы государства, облегчающие осуществление ими власти над обществом.

Вместе с тем, **официально провозглашенные** формы государства могут использоваться управленцами для введения в заблуждение населения, внешних наблюдателей. В связи с этим, наряду с юридически закрепленной, официально декларируемой формой государства предлагается выделять **реальную форму** государства. Характер реальной формы государства выявляется на основе изучения фактически складывающихся отношений между обществом и государством, между органами государственной власти, в том числе скрытыми (например, органами квазипартии в партийном государстве).

К примеру, Северная Корея и Сирия в начале XXI в. были *де юре* республиками, а *де факто* – наследственными монархиями, – отмечает И. В. Столяров⁴⁰⁰.

³⁹⁸ Кондратьева Т. С. Указ. соч. С. 25.

³⁹⁹ См.: Теория государства и права: Учебник для юридических вузов и факультетов / Под ред. В. М. Корельского, В. Д. Первалова. М.: Изд. группа «ИНФРП-М-НОРМА», 1997. С. 179.

⁴⁰⁰ Столяров И. В. Введение к системной морфологии государства // Государство и право. 2003. № 8. С. 10.

3.1. Государственный политический режим административного государства

Административное государство может существовать только при недемократическом государственном политическом режиме. Если административное государство ослабевает и допускает политические свободы, то общество начинает использовать их для давления на управленцев, для превращения их в послушный инструмент своей власти. Это приводит к краху административное государство. Демократизация режима в административном обществе может приводить к замене власти одной группы управленцев другой.

Так, ослабление старой дворянской управленческой аристократии в России, введение элементов демократии привело к замене царского самодержавия большевистским.

Отмечается, что демократизация светских авторитарных режимов в арабских странах может привести к власти радикальных исламистов, вводящих тоталитарные режимы⁴⁰¹.

Вид режима, который выбирают управленческие элиты, зависит от степени сопротивления населения их власти. В традиционных государствах население покорно, оно не может самостоятельно создать государственность и нуждается в опеке со стороны класса управленцев. Здесь устанавливается авторитарный режим. В условиях острой борьбы за власть между управленческими элитами и элитами иных групп общества для удержания власти необходимо вводить тоталитарный режим. Если слой гражданских управленцев не справляется с задачей удержания власти в обществе, то ему на помощь приходят военные и устанавливают военный или военно-полицейский режим.

Недемократические режимы нужны классу управленцев, чтобы подавить стремление части населения к освобождению. Они позволяют пресечь появления конкурирующих с управленцами политических элит. Без демократических свобод население не может построить сильного гражданского общества и остается зависимым от опеки бюрократии. Устранение выборности органов власти обеспечивает неподотчетность управленцев перед населением. Отсутствие свободы слова позволяет поддерживать тайность государственной деятельности, пресечь критику бюрократии.

Управленческие элиты иногда вынуждены **имитировать демократический** государственный политический режим в своей стране. Они позволяют дозированную критику отдельных чиновников и даже правителя, терпят слабую оппозицию, не способную

⁴⁰¹ Brumberg D. Op. cit. P. 65–66.

прийти к власти, проводят выборы (плебисциты) с заранее спланированным результатом, иногда разрешают оппозиции выйти на улицу. Но при всех уступках управленцы не позволяют возникнуть в стране конкурентному политическому режиму. Имитация демократии продельвается посредством декларирования в конституции политических прав и свобод граждан, которые легко нейтрализуются с помощью специального механизма⁴⁰².

Конституция СССР 1936 г. декларировала основные политические права и свободы граждан. Несмотря на это, в стране действовал тоталитарный политический режим.

Административное общество с его политически пассивным населением, верящим в «добраго царя», само не желает и не умеет пользоваться политическими правами, даже если они закреплены в писаном праве (конституции).

Авторитарный режим может прикрываться словами о построении особой, специфической для страны или региона демократии.

Так, принятая в 1949 г. «Общая программа НПКК» провозгласила Китай «государством новой демократии»⁴⁰³.

Большевистская бюрократия декларировала построение социалистической, истинно народной демократии.

В России начала XXI в. заявили о развитии «суверенной» демократии.

Король Марокко Мохаммед VI, оправдывая свою авторитарную власть, доказывал, что «каждая страна имеет свою собственную специфичную картину демократии»⁴⁰⁴.

Акбар Ганьи пишет, что в XX в. диктатуры стали настолько неприличны, что каждый тиран пытается представить свою систему как вид демократии: туземной, религиозной, азиатской, африканской, народной⁴⁰⁵.

Имитация демократии осуществляется путем создания большого количества огосударственных общественных объединений: молодежных, женских, профсоюзных организаций, народных дружин.

Как уже отмечалось, демократией называют политику государственного патернализма.

⁴⁰² См.: Денисов С. А. Механизм нейтрализации конституционных норм // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 6. С. 2–8.

⁴⁰³ Варнаи Ф. Указ. соч. С. 88.

⁴⁰⁴ Brumberg D. Op. cit. P. 64.

⁴⁰⁵ Ganji Akbar. The Struggle against Sultanism // Journal of Democracy. 2005. V. 16. n. 4. P. 38.

3.2. Форма правления административного государства

3.2.1. Монократическая форма правления

Как уже отмечалось выше, населению административного общества нужен вождь, правитель. Класс управленцев вынужден учитывать эту психологию населения. Поэтому типичной формой правления административного государства является монархия. Это может быть монархия или диктатура одного человека.

Как уже отмечалось, монократическая форма правления обеспечивает единство класса управленцев. Правитель подавляет естественную борьбу за власть между группами управленцев, придает ей мирный и упорядоченный характер построения карьеры, погони за чинами и званиями. Правитель призван выражать общие интересы класса управленцев, подавлять эгоистические устремления отдельных групп и личностей.

Монархия

Монархия выгодна управленцам своим традиционным характером. Население подчиняется воле монарха по привычке, которая подкрепляется сакрализацией должности и фигуры монарха.

Вместе с тем, передача власти по наследству может обеспечивать монарху некоторую степень независимости от класса управленцев. Расширить их возможности в выборе правителя позволяет метагенная монархия, где власть может передаваться усыновленному наследнику, экзогенная монархия, предполагающая, что власть передается мужчине, женившемуся на вдовствующей царице (это имело место в истории Древнего Востока)⁴⁰⁶, и аристократия – монархия, в которой главой государства становится наследник, назначенный за свои достоинства (это имело место в начале истории Римской и Византийской империй)⁴⁰⁷.

Чем более абсолютистский характер носит монархия, тем шире полномочия бюрократии, через которую действует монарх, и тем больше независимости класс управленцев имеет от общества. Екатерина II писала о самодержавии: «Права государственной власти, во всем их объеме, принадлежат Государю Императору. Нет той сферы управления, которая бы не была подчинена его самодержавию. Но из этого не следует, чтобы император осуществлял свои права непосредственно. Правильная организация... предполагает существование посредствующих властей, действующих именем императора, но самостоятельно в кругу представленных

⁴⁰⁶ См.: Столяров И. В. Указ. соч. С. 14.

⁴⁰⁷ Там же. С. 15.

им дел»⁴⁰⁸. Стремление к приобретению тотальной власти над обществом толкает класс управленцев поддерживать создание неограниченной монархии.

Подчас монархия в странах Востока приобретала характер деспотии. Деспот своеволен, не учитывает законов общественного развития, ставит перед обществом цели, которых трудно достичь. Свой каприз для него важнее заботы о подданных. Деспот склонен к насилию и иногда достигает неплохих результатов в развитии своей страны.

В XVIII в. административные государства Европы пытались решить проблемы модернизации своих стран с тем, чтобы не отстать в своем развитии, в экономической и военной мощи от возникающих буржуазных государств. Возникло такое явление, как просвещенная монархия. Управленческая элита, руководимая монархом, брала на себя функции буржуазии по накоплению капитала и вкладыванию его в строительство предприятий. Пришлось создать свою клиентелу из числа крупной буржуазии. При просвещенной монархии (диктатуре) правитель ведет себя как рачительный хозяин. Он развивает производительные силы страны, укрепляя тем самым могущество своего государства и свою власть.

Диктатура одного человека

Авторитет монархов и традиционного аристократического класса управленцев сильно пошатнулся в XIX–XX вв. На арену выходят новые группы управленцев, силой или на основе выборов захватывающие власть в стране. Они возглавляются харизматическими личностями, которые становятся диктаторами.

Диктатура не обязательно должна быть кровавой. Население административного общества нуждается в вожде и готово поддерживать его добровольно. Ему остается применять насилие только против элит, которые могут сместить одного правителя и поставить на его место другого или ввести республиканскую форму правления. Тем не менее, опорой диктатора являются армия и полиция. Третьей точкой опоры является идеологическая машина. Диктатор должен подавлять свободолобивые настроения в обществе. Он вынужден поддерживать авторитарный или тоталитарный режим.

Диктатор обычно прикрывает свою власть республиканскими одеждами. Он объявляет себя пожизненным президентом или с каким-то интервалом проводит плебисциты, которые имеют внешнюю форму выборов. Они, естественно, носят управляемый характер и беспроязвительны. Диктатор осуществляет свою власть

⁴⁰⁸ Цит. по: Липкин А. И. Указ. соч. С. 39.

пожизненно или до смещения его другим диктатором (дворцовый переворот) или народным восстанием (административная революция). Парламенты здесь превращаются в законорегистрационные и совещательные органы. Нейтрализовать республиканские институты позволяет авторитарный или тоталитарный режим. Население, лишённое политических прав, послушно выполняет команды бюрократии: славит диктатора, ходит на выборы и голосует за того, на кого укажет начальство, боится поддерживать оппозицию. В учебной литературе отмечается: «В государствах с тоталитарным режимом конституции могут закреплять за парламентом значительные права, но на практике большинство их полномочий оказываются фиктивными»⁴⁰⁹.

Наиболее удобным прикрытием диктатуры может быть супер-президентская республика, где конституция наделяет президента широкими полномочиями. В отечественной литературе их называют полупрезидентскими республиками.

Таким образом прикрывается диктатура в большинстве бывших республик СССР⁴¹⁰. По этому пути идет большинство стран Африки⁴¹¹.

В XX в. появилась такая форма прикрытия олигархии и диктатуры, как советская республика. Правитель или группа вождей квазипартии с помощью многочисленной бюрократии управляли страной. Они создавали видимость проведения выборов в безвластные представительные органы (Советы). Последние оформляли все решения, исходящие от бюрократии квазипартии: формирование исполнительной власти, принятие законов.

История знает примеры, когда диктаторские полномочия прикрываются парламентской республикой, где правитель является главой правительства. Президент превращается в символическую фигуру.

Например, до смерти президента Гинденбурга в Германии А. Гитлер оставался только главой правительства.

В Эфиопии Конституция 1995 г. декларировала, что законодательная власть принадлежит парламенту. Он же избирает президента и премьер-министра. Реальная власть принадлежала премьер-министру, являвшемуся лидером Народного фронта освобождения Тиграи, – Мелесу Зенауи, который контролировал большинство мест в так называемом парламенте⁴¹².

⁴⁰⁹ Конституционное право зарубежных стран. С. 246.

⁴¹⁰ См.: Зазнаев О. И. Индексный анализ полупрезидентских государств Европы и постсоветского пространства // Полис. 2007. № 2. С. 154.

⁴¹¹ См.: Косухин Н. Д. Указ. соч. С. 130.

⁴¹² Там же. С. 131.

Необходимо отметить, что население административного общества не в состоянии использовать для себя республиканские институты (выборы, парламент), даже если они закреплены в писаном праве (конституции). Оно само ищет себе правителя и готово поддерживать его.

Так, ликвидация зачатков республиканской формы правления в России в начале XXI в. произошло в основном по инициативе населения, без значительного давления сверху.

Охлократии, время от времени возникающие в административном обществе в результате народных восстаний, стремятся перерасти в диктатуру или вернуться к монархической форме правления. Население, не способное к самоуправлению, устает от хаоса и ищет правления «твердой руки».

Реже диктатуры прикрываются монархической формой правления.

Например, в 189 г. в Китае власть в столице захватил генерал Дун Чжо. Он присвоил себе звание первого советника императора, а потом и вовсе заменил его своим ставленником. В глазах окружающих он оставался узурпатором, новоявленным диктатором⁴¹³.

Наполеон провозгласил себя императором Франции.

Муссолини сохранил в Италии внешне монархическую форму правления. Главой государства оставался король. Муссолини являлся премьер-министром, назначенным королем.

Диктатуры чаще носят персоналистский характер, т. е. связаны с личностью диктатора, его харизматическими свойствами.

Примером такой формы правления считается режим А. Лукашенко в Белоруссии⁴¹⁴.

Но диктатуры могут институционализироваться, т. е. приобрести традиционный характер. Один диктатор смещает другого, опираясь на свою клику и молчаливую поддержку послушного народного большинства.

3.2.2. Олигархическая форма правления

Олигархия – достаточно древняя форма правления. Ф. Гизо писал о таких сообществах, как дружины у древних германцев. Это было объединение воинов вокруг вождя. Решение в дружине принималось сообща. Члены дружины были независимы и равны между собой. С вождем их связывали личные отношения⁴¹⁵. Для того чтобы удерживать дружинников вокруг себя, вождю приходилось постоянно вести войны, совершать набеги на соседей, грабить их и раздавать награбленное между дружинниками⁴¹⁶.

⁴¹³ См.: Малявин В. Указ. соч. С. 304–305.

⁴¹⁴ См.: Гельман В. Я. Указ. соч. С. 81.

⁴¹⁵ См.: Гизо Ф. История цивилизации во Франции: В 4 т. М.: Изд. дом «Рубежи XXI», 2006. Т. III. Лекции XXXI–XLV. С. 43.

⁴¹⁶ Там же. С. 50.

Вместе с тем, **олигархия** остается достаточно редкой формой правления административного государства в силу того, что внутри ее постоянно происходит борьба между олигархами за первенство. В результате естественного развития она перерастает в монархию. Законом жизни бюрократических организаций является иерархия.

Например, Советское государство возникло сначала как олигархическое, как правление нескольких вождей коммунистической квазипартии. Но, в результате борьбы между ними и победы Сталина в этой борьбе, оно приобрело диктаторскую форму. Правление нескольких вождей, пришедших к власти после смерти Сталина, свелось к укреплению власти Н. С. Хрущева. После его свержения заговорщиками, постепенно верховную власть в стране приобрел Л. И. Брежнев.

Иногда очень трудно определить, олигархия или монархия имеет место в той или иной стране. Управленческая элита не стремится обнаруживать свое правление за спиной монарха или диктатора. Поэтому необходимо определить степень олигархизации правления, т. е. зависимости правителя от своего окружения.

Очень часто олигархии прикрываются видимостью монархий, поскольку население воспитано вождистски. Оно не признает группу у власти. Ему нужен один вождь. Олигархи ставят на пост главы государства послушного себе, безвольного, не обладающего большими амбициями человека. Это не всегда получается. Глава государства, приобретая поддержку сторонников монархического правления, старается избавиться от тех, кто возвел его на престол.

Иван IV стал царем в малолетстве, и от его имени страной правила группа бояр, родственников по материнской линии. Возмужав, он избавился от их опеки.

А. А. Мишин отмечает, что «дворцовые камарильи» для устранения нежелательных венценосцев или для недопущения их на вакантный престол прибегают к формированию регентских советов. Высшая элита может принудить монарха отречься от престола, свергнуть его или устранить физически⁴¹⁷.

Олигархии могут быть **идеократическими**, когда властную группу объединяет одна идея. Они могут быть **теократиями**, где властная группа состоит из высших иерархов церкви.

Это Ватикан, Иран после революции 1979 г., Парагвай периода владычества иезуитов, строивших Город Солнца⁴¹⁸.

⁴¹⁷ Мишин А. А. Государственное право буржуазных стран и стран, освободившихся от колониальной зависимости. М.: Изд-во Московского ун-та, 1976. С. 249–250.

⁴¹⁸ См.: Столяров И. В. Указ. соч. С. 16.

Олигархии, состоящие из военных, И. В. Столяров предлагает называть стратократиями. Олигархия, основанная выходцами из одной местности, племени, расы, называется этнократией⁴¹⁹. Олигархия, состоящая из представителей древних родов, называется аристократией (например, Россия при Василии Шуйском).

Высшую управленческую элиту страны может составить состоящая при дворе правителя челядь.

Историки отмечают, что иногда во II в. в Китае страной фактически правили евнухи, состоящие при императрице⁴²⁰.

Конечно, монархия и олигархия являются формами правления не только административных государств. Они могут быть формой правления частнособственнических государств. Но при этом существует зависимость правителя или олигархии от частных собственников, в основном крупных (например, плутократия). Буржуазия постепенно идет к власти, ограничивая права монарха и его бюрократии конституцией, парламентом, вводя ответственное перед парламентом правительство.

Административное государство не может приобрести форму реальной республики. Класс управленцев не допускает возникновения сильных элит общества, которые могли бы конкурировать с ним за власть. Выборность и подотчетность перед населением приводит к потере власти класса управленцев. И тогда они становятся прослойкой, обеспечивающей власть частных собственников и других социальных слоев.

3.3. Форма устройства административного государства

Классовый интерес обособленных управленческих групп связан с унитарным характером государства. Вместе с тем, борьба за власть региональных групп управленцев может толкать их на создание сложных государств и на отделение управляемых ими регионов от центра. Эта тенденция вечно была причиной распада больших империй. Борьба региональных элит с центральными элитами за власть иногда толкает их на поиск поддержки среди населения. Это может подорвать основы административного государства.

Например, советское административное государство рухнуло в 1990-х гг. в значительной степени по причине развязанной борьбы региональных элит с элитами центра.

Унитарная форма государства позволяет создать сильное государство, где власть ее управленческой элиты и правителя распространяется на обширные территории. Сепаратистские устремления региональных элит приходится подавлять.

⁴¹⁹ См.: Столяров И. В. Указ. соч. С. 16.

⁴²⁰ См.: Малявин В. Указ. соч. С. 303.

Большие по территории административные государства приобретают форму империи.

Построение империй

История многих государств показывает, что судьба обособленных управленческих групп часто связана с империями. Образование империй происходит по инициативе честолюбивых управленческих элит и при поддержке военной бюрократии. Они стремятся к расширению своей власти к обогащению через захват новых территорий. Существование империи всегда связано с развитием массивного бюрократического аппарата, обеспечивающего управление империей из единого центра.

Иногда империи не отличают от федераций. В данном случае под империей понимается такая организация власти, при которой части страны принудительно объединяются в единое государство. Империя стремится к унитаризации. Для удобства управления территорией проводится унификация всей жизни ее населения с помощью нормативных актов, издаваемых правителем.

В Китайской империи регулировалась из центра даже широта оси повозок⁴²¹. Это стремление слабо проявлялось в Российской империи, но более характерно для СССР. Во всех городах строились одинаковые здания, памятники Ленину, одинаково назывались улицы.

Централизацию управления не всегда удается реализовать до конца. Военная слабость центра может приводить к автономии управленческих элит региона. Тем не менее, отношения между центральными управленцами и управленцами региона основаны на иерархии. Централизации управления мешает недостаточное развитие средств связи и транспорта.

Как правило, правитель административного государства назначает своих наместников в регионы, в то время как в федерации свободное население само формирует свои органы власти. Естественно, правитель должен наладить контроль за деятельностью своих наместников.

При слабости центральных управленческих элит административного государства, регионами могут управлять свои наследственные правители и наследственная управленческая аристократия.

Административные империи древности и Средневековья часто были децентрализованными.

Например, руководство Османской империи присылало в Египет своего губернатора, но он не командовал войском, формируемым в этой провинции. Войска в XVII в., руководимые

⁴²¹ См.: Малявин В. Указ. соч. С. 87.

мамлюкской знатью, стали утверждать присланных из Стамбула губернаторов и смещать их⁴²².

Управленческие элиты регионов имеют естественное стремление обособиться от центральной власти, вплоть до появления сепаратистских устремлений. Они создают собственный, лично преданный им аппарат управления, собственную клиентелу из числа частных собственников, в борьбе с центральной властью пытаются привлечь на свою сторону население.

В борьбе с сепаратизмом правитель империи применяет разные приемы.

В Китае чиновник не мог занимать должность правителя провинции больше трех лет. Запрещалось служить в том уезде, где чиновник имел поместье. В Японии применялось заложничество. Чиновник, отбывавший в провинцию, оставлял при дворе своего сына в заложниках⁴²³.

Традиция передавать управление провинциями в руки родственников не всегда обеспечивала единство страны. Родные братья, правящие провинциями, иногда вступали в конфликт между собой по поводу широты своих полномочий или права на занятие должности высшего правителя.

Для сохранения империи управленцы центра должны изымать из провинций большую часть получаемых ими доходов. Затем отнятое можно вернуть в виде помощи (дотаций, субвенций, субсидий, ссуд). Население и региональные управленческие элиты должны знать, кто в стране «кормилец». Финансовое и экономическое укрепление регионов может привести к их попытке выйти из состава империи. Правители сильных регионов подчас претендовали на высшую власть во всей стране.

Одной из причин развала Османской империи было сокращение доли налогов, которые поступали в центр из провинций. «Если в 20-х годах XVI в. центральное османское правительство распоряжалось примерно половиной общих доходов, то в 60-х годах XVII в. – четвертой частью, а к началу XIX в. Стамбул контролировал лишь восьмую часть всех сборов с населения. Это объяснялось в том числе и тем, что в XVIII в. государство утратило возможность жестко контролировать доходы айянов»⁴²⁴.

Восстановление власти центральных управленческих элит в России начала XXI в. связано с перераспределением доходов провинций в пользу центра. «Субъекты Федерации, нуждаю-

⁴²² См.: Зеленев Е. И. Указ. соч. С. 41–46.

⁴²³ См.: История Востока: В 6 т. Т. 4. Кн. 1. С. 16.

⁴²⁴ Зеленев Е. И. Указ. соч. С. 51.

щиеся в федеральных субсидиях, – пишет Р. Саква, – независимо от их политической ориентации, стремятся установить хорошие отношения с Кремлем, чтобы продолжалось поступление финансовых средств»⁴²⁵.

Население провинций часто терпит притеснения от наместников правителя и ищет у него защиты от них. Это укрепляет центральную власть и империю в целом. Здесь опять используется миф о «добром царе и корыстолюбивых наместниках».

В любой империи возникает проблема борьбы наций за самоопределение. Приходится подавлять восстания населения, переселять народы с насиженных ими мест, расселять на окраины представителей имперской нации.

В СССР в 1970-х гг. действовало правило, в соответствии с которым правителем национального региона назначался человек, принадлежащий к местной нации (этносу), а его заместителем ставили русского.

Империи позволяют распространить власть управленцев на соседние народы и использовать свой народ для подавления недовольства покоренных. Народ, которым овладели имперские чувства, не стремится к свободе. Ему приятно господствовать над другими, и он сам готов терпеть господство имперской бюрократии над собой. Имперская идеология выгодна классу управленцев, поскольку стремление удержать власть над территориями ставится выше ценности человека, его прав и свобод, его достоинства.

Частнобственнические империи с их товарно-денежным обменом обеспечивают экономические выгоды всему населению метрополии от эксплуатации колоний. В результате здесь одна нация угнетает другие. В административных империях богатства, отнятые у населения, сосредотачиваются у класса управленцев, который может иметь многонациональный характер. В него могут входить представители этносов провинций. В результате, часто в административной империи противостояние идет не между народами, а между многонациональным классом управленцев, с одной стороны, и всем остальным управляемым населением – с другой. Образно говоря, здесь образуется бюрократическая нация, которая противостоит всем иным нациям.

Русский ученый XIX в. Н. А. Фирсов писал: «Одинаковость с русскими служилыми людьми условий экономического их положения производило то, что служилые инородцы мало-помалу усваивали характеристические черты последних; отры-

⁴²⁵ Саква Р. Российский регионализм, выработка политического курса и государственное развитие // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1999. № 4. С. 102.

ваясь от инородческой массы, они умножали вместе с тем собый разряд лиц, который следовало кормить остальному народонаселению России и который впоследствии совершенно отделился от него привычками, понятиями, стремлениями; здесь, в этой среде, вместе с новым для них языком, верою, они нечувствительно приобретали привычки и понятия русского служилого человека»⁴²⁶.

Отмечается, что как русский, так и турецкий этносы были только инструментами для имперской политики элит, но сами не получали больших привилегий от империи. Они не были целью имперского строительства⁴²⁷.

Даже при невысокой производительности труда построение империи позволяет управленческим элитам собрать с многочисленного населения налоги и обеспечить содержание инструментов своей власти: войска, полиции, иной бюрократии. Империя позволяет сконцентрировать собранные с периферии ресурсы на решение каких-нибудь экономических проблем, например таких, как модернизация экономики, создание военной промышленности.

Особые привилегии при построении империй часто имеет военная бюрократия. Она необходима для расширения империи, удержания покоренного населения в повиновении. В связи с этим она получает выгоды от грабежа покоренных народов. Возникает культ армии как главной силы страны.

Административные империи отличаются от частнобственнических. Последние создаются для получения прибыли. Колонии в них нещадно эксплуатируются экономически. Административные империи создаются в политических целях, для расширения власти управленческих элит центра. Они могут быть совершенно нерациональными и экономически невыгодными для нации, на которую опирается империя. Средства на поддержание власти над покоренными народами могут превышать ту экономическую выгоду, которую дает сбор налога с покоренного населения.

Исследователи, например, не находят рационального оправдания, материальных выгод в экспансии Российской империи в казахские степи. Оно вытекает просто из безудержного стремления бюрократической элиты к неограниченному расширению своей власти⁴²⁸.

⁴²⁶ Фирсов Н. А. Положение инородцев Северо-Западной России в Московском государстве. Казань, 1866. С. 117.

⁴²⁷ См.: Гавров С. Н. Модернизация во имя империи. Социокультурные аспекты модернизационных процессов в России. М.: Едиториал УПСС, 2004. С. 44.

⁴²⁸ См.: Каспэ С. Империя и модернизация: Общая модель и российская специфика. М.: Российская политическая энциклопедия, 2001. С. 132.

*В СССР на развитие национальных окраин уходило больше средств, чем на содержание территорий, заселенных русской нацией, считавшейся имперской*⁴²⁹.

Властные амбиции управленческих элит, строящих империю, надо как-то оправдывать. Поэтому административные империи часто имеют идеократический характер. Они берутся реализовать некий божественный проект (мусульманский – Арабский Халифат, Оттоманская империя; или христианский – царская Россия; коммунистический – СССР).

Нельзя сказать, что административные империи не нацелены на экономическую эксплуатацию входящих в нее народов. Но частнособственнические империи существуют для обогащения частных лиц, а административные – для наполнения бюджета, находящегося в распоряжении управленцев. Территория империи делится в первую очередь исходя из удобства управления ею из центра и собирания с нее налогов.

Для административных империй характерно колоссальное обогащение их столиц, где размещаются органы управления, живет управленческая элита и куда стекаются все богатства страны. Именно они выполняют роль метрополии. В административном государстве легко переносить столицу, так как она определяется не волей общества, а указанием правителя. Переезд на новое место правителя с чиновниками неизбежно приводит к перемещению туда зависимого от них населения. Мобилизация административным государством материальных и финансовых средств страны позволяет правителю построить столицу с нуля, хоть в чистом поле, хоть на болоте.

Имитация федерализма

Управленцы могут **имитировать** наличие федеративных отношений в стране, закреплять это в конституции.

Унитарное государственное устройство СССР, имеющее форму империи, в писаном праве представлялось как федерация, т. е. добровольный союз суверенных республик. Согласно Конституции СССР 1936 г. республики, входящие в СССР, обладали суверенитетом (ст. 15), имели собственную конституцию (ст. 16), могли даже выйти из состава Союза (ст. 17). Каждая союзная республика имела право вступать в непосредственные сношения с иностранными государствами, заключать с ними соглашения и обмениваться дипломатическими и консульскими представителями (ст. 18а), имела свои республиканские войсковые формирования (ст. 18б).

⁴²⁹ См.: Гаман-Голутвина О. В. Политические элиты России: Вехи исторической эволюции. М.: РОССПЭН, 2006. С. 30.

Основным способом нейтрализации прав регионов является назначение правителем своих наместников в регионы. Как известно, в административном государстве кадры, а не нормы писаного права решают все. Преданные правителю лица знают, какие права у них есть на самом деле, а какие остаются декларативными.

*Пакистан в XX веке по конституциям 1956 и 1973 гг. объявлялся федеративным государством. Но управленцы центра существенно ограничивали власть региональной элиты. Зия-уль-Хак вообще ввел военное положение и назначил проконсулов для управления провинциями, отрицая дух провинциальной автономии*⁴³⁰.

Игра в федерацию может привести административное государство к развалу, поскольку стремление управленцев регионов к расширению своей власти может привести их на путь сепаратизма.

Так и произошло в СССР. К этому шла Россия до укрепления центральной бюрократии людьми из КГБ, которые сумели поставить под свой контроль региональные элиты, частично сменить их.

⁴³⁰ См.: Медушевский А. Н. Теория конституционных циклов. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2005. С. 324–325.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование показывает, что в обществах, где отсутствуют социальные группы, способные поставить под свой контроль государственный аппарат, управленцы, входящие в этот аппарат, устанавливают экономическое, политическое и идеологическое господство над этим обществом. Такие общества автор называет административными, или этатистскими.

Обособленные от общества группы государственных управленцев формируют удобное для них государство, обеспечивающее воспроизводство их господства. Экономической функцией государства становится поддержание государственной собственности на основные средства производства и государственное распределение отнимаемых у общества благ. Оно может допускать наличие условной частной собственности. При этом частные собственники не составляют особого класса, способного подчинить себе государство, как это происходит в западных частнособственнических системах, а являются клиентелой, состоящей при управленцах, полностью зависимой от них.

Политической функцией административного государства является поддержание недемократической политической системы, при которой государственный аппарат самоформируется без участия общества, сверху (от правителя) вниз. Решение общественных дел также происходит без участия общества. Попытки каких-либо групп общества участвовать в управлении государством подавляются.

Административное государство направляет духовную жизнь общества. Оно поддерживает выгодную классу управленцев государственную религию или идеологию, борется с инакомыслием. В основе распространяемой административной идеологии лежат идеи этатизма, вождизма, патернализма. Большие государства используют имперскую идеологию.

В условиях трансформации административного общества, когда оно становится не таким, каким бы его хотели видеть управленческие элиты, административное государство может принимать меры к уничтожению тех групп общества (классов, наций), которые чем-то мешают классу управленцев. Государство осуществляет селективную политику среди населения, уничтожая свободлюбивую его часть, формируя тем самым особый тип человека: послушного, трудолюбивого, выносливого, готового не рассуждая выполнять любые указания начальства.

Спецификой отличается реализация внешних функций административного государства. Если частнособственнические государства ведут войны или вступают в договоры в целях обогащения класса предпринимателей, то административные государства делают это ради расширения властных полномочий управленческих элит, удовлетворения их честолюбивых замыслов. Приобретаемые при этом богатства попадают не в руки частных собственников и населения, а в руки государственного бюджета и отдельных управленцев.

Под интересы класса государственных управленцев подстраивается механизм и форма государства. В целях своего выживания административное государство должно поддерживать недемократический государственный политический режим. Организовать класс государственных управленцев позволяет монархическая форма правления (монархия или диктатура одного человека). Единство класса управленцев обеспечивает унитарное строение государства.

В работе описана идеальная научная модель административного государства. Она в разной степени реализуется в реальных исторических государствах.

Административные государства развиваются, приспосабливаются к изменениям окружающей среды. В результате появляются разные виды административных государств, которые отличаются характером класса управленцев (из имущих или неимущих слоев населения), допущением или недопущением условной частной собственности.

Сегодня конфликт Востока и Запада это фактически конфликт между частнособственническими и административными обществами и государствами. Чтобы понять историю человечества, понять, как будет развиваться мир, необходимо изучать административные общества и государства.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	6
Раздел I. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ОБЩЕСТВО И ОБОСОБЛЕННЫЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ГРУППЫ	15
Глава 1. Понятие, признаки административного общества. Понятие и признаки обособленных управленческих групп	15
§ 1. Понятие и признаки административного общества.....	16
1.1. Экономическое господство управленцев.....	16
1.2. Социальная структура административного общества.....	17
1.3. Политическое господство управленцев.....	19
1.4. Идеологическое господство управленцев.....	19
1.5. Правовая система административного общества.....	20
§ 2. Понятие и признаки обособленных управленческих групп.....	20
2.1. Управленцы как социальная группа.....	20
2.2. Обособленные от общества управленцы административного общества.....	22
§ 3. Административная семья и административная цивилизация.....	26
Глава 2. Основные свойства административного общества и его составных элементов	29
§ 1. Экономическая система административного общества.....	29
1.1. Собственность управленцев на основные средства производства.....	29
1.2. Условная частная собственность.....	32
1.3. Организация производства в административном обществе.....	33
1.4. Отношения распределения в административном обществе.....	35
1.5. Специфика производительных сил административного общества.....	39
§ 2. Социальная структура административных обществ.....	39
2.1. Управляющие.....	40
2.2. Управляемые.....	45
§ 3. Политическая система административного общества.....	48

§ 4. Духовная культура административных обществ.....	50
4.1. Общие положения.....	50
4.2. Содержание управленческой идеологии.....	52
4.2.1. Патернализм, этатизм и идеи справедливого распределения общественного продукта.....	52
4.2.2. Вождизм.....	52
4.2.3. Естественность властной иерархии и элитаризм.....	53
4.2.4. Идеи, возвеличивающие массу.....	55
4.2.5. Консерватизм.....	55
4.2.6. Системцентризм.....	56
§ 5. Иные общие характеристики административной социальной системы.....	56
§ 6. Общесоциальная оценка административного общества.....	58
Глава 3. Обособленные управленческие группы	59
§ 1. Виды обособленных управленческих групп.....	59
1.1. Властная стратификация.....	61
1.2. Деление управленцев по устремленности к власти.....	66
1.3. Иные классификации групп управленцев.....	68
1.3.1. Деление управленцев по сферам деятельности.....	68
1.3.2. Деление управленцев на группы по выполняемым ими функциям.....	70
1.3.3. Деление управленцев по органам, в которых они работают.....	71
1.3.4. Деление управленцев по их нравственным характеристикам.....	74
1.3.5. Выделение групп управленцев по свойствам их сознания.....	76
1.3.6. Деление управленческих групп по их полезности для общества.....	79
1.3.7. Классификация управленцев по используемым для удержания власти средствам и методам.....	80
1.3.8. Деление управленцев по этническим признакам и происхождению.....	82
1.4. Нетипичные управленцы и их группы.....	84
§ 2. Интересы обособленных от общества управленцев.....	85
2.1. Понятие интереса.....	85
2.2. Виды интересов.....	86
2.3. Обусловленность интересов обособленных управленческих групп.....	87
2.4. Общие интересы обособленных управленческих групп.....	88

2.5. Конфликт интересов. Виды конфликтов.....	93
2.5.1. Конфликт интересов между группами управленцев по вертикали.....	94
2.5.2. Конфликт интересов между горизонтально расположенными группами.....	95
2.5.3. Внутренний конфликт интересов одной личности или группы управленцев, обособленных от общества.....	96
2.6. Интересы обособленных управленческих групп в отдельных сферах общественной жизни.....	97
2.6.1. Социально-экономические интересы обособленных управленческих групп.....	97
Коренные социально-экономические интересы обособленных управленческих групп.....	97
Ситуативные и нетипичные социально-экономические интересы обособленных управленческих групп.....	100
2.6.2. Социально-политические интересы обособленных управленческих групп.....	100
Коренные социально-политические интересы обособленных управленческих групп.....	100
Ситуационные социально-политические интересы обособленных управленческих групп.....	104
2.6.3. Интересы обособленных управленческих групп в духовной сфере общественной жизни.....	105
§ 3. Особенности сознания обособленных управленцев.....	108
3.1. Методология познания.....	108
3.2. Общие черты сознания обособленных от общества управленцев.....	111
3.2.1. Осознание общеклассового интереса.....	111
3.2.2. Скрытность и хитрость.....	112
3.2.3. Беспринципность.....	115
3.3. Установки, мотивы поведения, способности.....	116
3.3.1. Властолюбие.....	116
3.3.2. Честолюбие и тщеславие.....	119
3.3.3. Отношение к нормам нравственности.....	122
3.3.4. Способности к труду.....	124
Способности карьеристов.....	124
Деградация управленцев.....	127
Общие способности управленцев.....	129
3.3.5. Грубость и склонность к насилию.....	130
3.3.6. Почитание начальства и пренебрежение к управляемым.....	133
3.3.7. Консерватизм и революционность.....	134
3.3.8. Формализм мышления.....	135

3.4. Идеология обособленных управленческих групп.....	136
3.4.1. Общие характеристики идеологии управленцев.....	136
3.4.2. Основные принципы идеологии управленцев в административном обществе.....	139
Этатизм.....	139
Патернализм.....	141
Вожизм.....	142
Элитаризм.....	142
Идея коммунизма как наиболее развитая идеология управленцев.....	143
Заключение.....	144
Раздел II. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ГОСУДАРСТВО.....	145
Глава 1. Общие понятия и методология исследования.....	145
§ 1. Методология исследования.....	145
§ 2. Понятие и признаки административного государства.....	147
2.1. Понятие административного государства и используемый для его обозначения термин.....	147
2.2. Сущностные признаки административного государства... 150	150
2.2.1. Закрепление экономического господства управленцев....	150
2.2.2. Обеспечение политического господства управленцев....	154
2.2.3. Поддержание государством идеологического господства управленцев.....	156
2.3. Общесоциальная сторона сущности административного государства.....	158
2.3.1. Положительные с точки зрения развития общества черты административного государства.....	158
2.3.2. Отрицательные с точки зрения развития общества черты административного государства.....	161
§ 3. Виды административных государств.....	165
3.1. Классификация административных государств на основе отношения к частным собственникам.....	165
3.2. Деление административных государств на основе поддерживаемых форм принуждения к труду.....	169
3.3. Классификация административных государств по характеру правящего слоя.....	170
3.3.1. Аристократическое и плебейское государства.....	170
3.3.2. Светские, теократические и партийные государства... 171	171
3.3.3. «Динамичные» и «эксплуататорские» административные государства.....	172

3.4. Деление административных государств по средствам удержания власти.....	172
3.5. Деление административных государств по степени централизации власти.....	173
3.6. Деление государств по развитости управленческого аппарата.....	174
Глава 2. Функции административного государства.....	175
§ 1. Общая характеристика функций административного государства.....	175
1.1. Цели и задачи реализации функций.....	175
1.2. Методы и формы осуществления функций.....	177
§ 2. Экономические функции административного государства.....	181
2.1. Цели и задачи экономической деятельности административного государства.....	181
2.2. Средства, способы, методы, формы осуществления экономической функции.....	188
2.3. Поддержание коллективной управленческой собственности.....	191
Привлечение населения к труду на государство.....	195
2.4. Отношение к частной собственности.....	198
2.4.1. Государства, допускающие частную собственность.....	201
Административная приватизация.....	203
Привилегии для клиентелы.....	205
Сохранение государственной собственности.....	209
Монополизм.....	211
Условная частная собственность.....	213
2.4.2. Государства, устраняющие частную собственность.....	226
2.5. Распределительная деятельность государства.....	229
2.5.1. Изъятие благ у населения.....	231
Налоги.....	231
Иные формы изъятия благ у населения.....	237
Непосредственные формы кормления управленцев за счет населения (коррупция).....	240
2.5.2. Раздача благ.....	241
§ 3. Социальные функции административного государства.....	255
3.1. Понятие, основные цели и задачи социальной функции.....	255
3.2. Закрепление привилегированного социального положения класса управленцев.....	263
3.3. Отношение к группам частных собственников.....	264
3.3.1. Устранение частных собственников.....	264

3.3.2. Поддержание зависимого положения частных собственников (предпринимателей) от бюрократии.....	266
3.4. Отношение к управляемому населению в целом.....	267
3.4.1. Роль, отводимая населению.....	267
3.4.2. Поддержание бедности населения.....	272
3.4.3. Забота о населении.....	274
Умножение числа населения.....	281
Образование.....	284
3.5. Отношение к слою интеллектуалов (интеллигенции).....	285
3.5.1. Нужда административного государства в собственной интеллигенции.....	287
3.5.2. Селективная политика по отношению к интеллигенции.....	290
3.5.3. Формирование служилой интеллигенции.....	295
3.5.4. Место служилой интеллигенции в социальной структуре административного общества.....	298
§ 4. Политические функции административного государства.....	302
4.1. Цели и задачи осуществления политической функции.....	303
4.2. Средства, формы и методы осуществления политической функции.....	305
§ 5. Идеологические функции административного государства.....	307
5.1. Цели и задачи идеологической функции.....	307
5.1.1. Цели в рамках духовной жизни общества.....	307
5.1.2. Задачи по реализации целей.....	311
5.1.3. Цели и задачи вне духовной сферы общественной жизни.....	317
5.1.4. Соккрытие реальных целей и задач.....	318
5.2. Средства и методы осуществления идеологической функции.....	319
5.2.1. Организационные средства реализации идеологических функций.....	319
5.2.2. Социально-экономические и технические условия реализации идеологических функций.....	323
5.2.3. Социальные нормы как инструменты реализации идеологических функций.....	326
5.2.4. Иные средства реализации идеологических функций.....	328
5.2.5. Методы осуществления идеологических функций.....	330
5.3. Используемые административным государством религии и церковные учреждения.....	331
5.3.1. Использование религии.....	331
5.3.2. Использование церковных учреждений для влияния на духовную жизнь общества.....	338

5.4. Поддерживаемая государством идеология.....	340
5.4.1. Функции административной идеологии.....	342
5.4.2. Виды административной идеологии.....	342
Этатизм.....	342
Патернализм.....	344
Вождизм.....	345
Великодержавие.....	348
Идеология вражды.....	349
Коллективизм.....	351
Идеологии, приспособленные для административного общества.....	352
Марксизм, ленинизм, сталинизм, социализм, коммунизм.....	354
Фашизм.....	359
Пропаганда экономических идей.....	361
5.4.3. Приспособление к интересам бюрократии чуждых им идеологий.....	365
5.5. Основные виды государственной деятельности в информационной сфере.....	368
5.5.1. Сбор, производство и владение информацией (идеями).....	368
5.5.2. Внедрение информации (идей) в общество.....	373
5.5.3. Создание препятствий на пути движения информации (идей).....	376
5.6. Основные приемы и методы, используемые в государственной пропаганде.....	378
5.6.1. Обман населения.....	379
5.6.2. Самореклама.....	385
5.6.3. Сплочение населения вокруг класса управленцев (правителя).....	393
5.6.4. Специфика языка пропаганды и агитации.....	397
5.6.5. Формирование и использование общественного мнения.....	402
5.7. Использование науки в реализации идеологических функций административного государства.....	405
5.7.1. Подчинение науки административному государству.....	405
5.7.2. Использование науки для сбора информации и производства административной идеологии.....	410
5.7.3. Превращение гуманитарных наук в идеологию.....	415
5.7.4. Методология науки в административном обществе.....	423
5.8. Использование учреждений образования в реализации идеологической функции административного государства.....	432

5.9. Использование средств массовой информации для реализации идеологических функций административного государства.....	457
5.9.1. Цели и задачи органов массовой пропаганды в административном обществе.....	457
5.9.2. Подчинение средств массовой информации административному государству.....	462
5.9.3. Устранение свободы частных СМИ административным государством.....	466
5.10. Культура и искусство на службе у административного государства.....	474
5.11. Использование общественных объединений для идеологического воздействия на население.....	482
§ 6. Внешняя политика административного государства.....	483
6.1. Общие особенности внешней политики административных государств.....	483
6.2. Конфликт административной и частнособственнической цивилизаций.....	489
6.3. Специфика войн, которые ведут административные государства.....	499

Глава 3. Механизм и форма административного государства.....

§ 1. Механизм административного государства.....	521
1.1. Методологические подходы к исследованию механизма государства.....	521
1.2. Влияние класса управленцев на принципы построения механизма государства.....	522
1.3. Правитель.....	529
1.3.1. Название должности, занимаемой правителем.....	529
1.3.2. Роль правителя в механизме государства и в обществе.....	531
1.3.3. Получение власти правителем.....	537
1.3.4. Средства, методы, способы, приемы удержания и расширения власти правителем административного государства.....	544
Организационные средства поддержания власти правителя.....	544
Финансово-экономическая основа власти правителя.....	550
Идеологические средства и социальные нормы.....	553
Методы, приемы и способы удержания власти правителем.....	559

1.4. Советники и фавориты при правителе.....	563
1.5. Олигархия в роли правителя.....	565
1.6. Исполнительные органы административного государства.....	567
1.7. Правоохранительные (репрессивные) и контрольно-надзорные органы.....	578
1.8. Вооруженные силы.....	589
1.9. Органы судебной власти.....	593
1.10. Отношение административного государства к представительным органам власти.....	603
1.11. Местное самоуправление в административном обществе.....	607
1.12. Партеобразные объединения бюрократии в механизме административного государства.....	615
1.12.1. Признаки партеобразного объединения бюрократии.....	616
1.12.2. Цели, задачи и функции партеобразных объединений бюрократии.....	621
1.13. Огосударствленные общественные организации в административном государстве.....	628
§ 2. Государственная служба в административном государстве.....	632
2.1. Цели и задачи государственной службы в административном государстве.....	632
2.2. Принципы организации и функционирования государственной службы.....	645
§ 3. Форма административного государства.....	657
3.1. Государственный политический режим административного государства.....	658
3.2. Форма правления административного государства.....	660
3.2.1. Монокрайтическая форма правления.....	660
Монархия.....	660
Диктатура одного человека.....	661
3.2.2. Олигархическая форма правления.....	663
3.3. Форма устройства административного государства.....	665
Построение империй.....	666
Имитация федерализма.....	670
Заключение.....	672

Научное издание

ДЕНИСОВ Сергей Алексеевич

**ОБЩАЯ ТЕОРИЯ
АДМИНИСТРАТИВНОГО ГОСУДАРСТВА**

**Корректоры А. В. Гоштейн, С. В. Фельдман
Компьютерная верстка Т. В. Архиповой, В. В. Курьянович**

Подписано в печать 12.01.2010. Формат 60х90/16.
Бумага для множит. аппаратов. Печать на ризографе.
Уч.-изд. л. 38,22. Усл. печ. л. 39,77. Тираж 150 экз. Заказ №

Гуманитарный университет
620049, г. Екатеринбург, ул. Студенческая, 19
Лицензия № 8966 от 18.06.2007

Отпечатано с оригинал-макета в ООО «ИРА УТК»
620219, г. Екатеринбург, ул. Карла Либкнехта, 42.