

РАЗДЕЛ II

ЗАКОНОМЕРНЫЕ СВЯЗИ МЕЖДУ ВЛАСТЬЮ ОБОСОБЛЕННЫХ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ГРУПП И ХАРАКТЕРОМ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ ОБЩЕСТВА

Предметом исследования в данном разделе являются закономерные связи между властью в обществе обособленных от него управленческих групп и качественными чертами правовой системы общества.

Теория права пока не выработала единого понимания термина «правовая система». Поэтому необходимо указать, в каком смысле здесь будет употребляться этот термин.

Обособленные управленческие группы тяготеют к конструированию в своих интересах правовых систем определенного типа. На это будет обращено внимание в первой главе. Далее автор покажет закономерные связи, существующие между властью обособленных управленческих групп и качественными характеристиками различных элементов правовой системы: общего механизма правового воздействия, правосознания общества, правотворчества, норм и принципов права, формы права, системы права, правоотношений, реализации права, института правонарушения и юридической ответственности. Устойчивость указанных связей доказывается на примере истории нескольких стран.

ГЛАВА I

Правовая система, нормативная система права и общая характеристика системы правового регулирования

§ 1. Понятие правовой системы. Типы правовых систем

1.1. Понятие правовой системы, используемое в работе

В данной работе, основанной на материалистическом мировоззрении, будет использовано **широкое понятие** правовой системы как совокупности всех правовых явлений, взаимосвязанных между собой, образующих вместе единство с новым качеством, не тождественным качеству отдельных элементов, входящих в систему.

Ее конструктивными (институциональными) частями являются **субъекты права**, так же как конструктивными частями политической и экономической системы являются субъекты, участвующие в политической и экономической жизни. Эти субъекты обладают **правосознанием**, которое через **правотворчество** определяет характер права (в первую очередь его содержание, а затем и форму) и его реализацию. Нормы права, образующие систему, являются связующим звеном между субъектами права. **Субъекты права** должны быть разделены на тех, кто активно участвует в правотворчестве и правоприменении, и тех, кто пассивно подчиняется действующему праву добровольно или под угрозой принуждения.

В данном разделе предлагается исследовать влияние обособленных управленческих групп на основные элементы правовых систем общества: правосознание, характер позитивного права, правовую деятельность субъектов права.

1.2. Типы правовых систем

Как отмечает Р. Давид, существует много классификаций правовых систем по разным основаниям¹. Следуя примеру этого уважаемого ученого, автор данной работы обратился только к тем классификациям, которые необходимы для решения поставленных узких исследовательских целей.

1.2.1. Типология правовых систем

Понятие тип имеет различные значения. Во-первых, это **реально существующая группа** объектов, имеющих какие-то общие признаки. Типом, как правило, называют наиболее **общую группу** объектов, которая затем делится на классы. Во-вторых, тип (чистый тип) – это **модель, идеальный образ**, включающий **совокупность общих характеристик**, на основе которых производится классификация объектов. Основанием деления на типы являются наиболее **существенные (основные) свойства** объектов. В данном случае тип является средством, мерой для оценки реально существующих объектов. Метод такого познания мира называется **типологией**². В реальной жизни выделенные в ходе научных исследований чистые типы могут **не встречаться**. Образовавшиеся при такой типологии группы предметов составляют тип в первом, вышеупомянутом смысле слова.

¹ Давид Р. Основные правовые системы современности. М.: Международные отношения. 1999. С. 20.

² Современный словарь иностранных слов. М., 1993. С. 608.

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

В данной работе тип правовой системы рассматривается в первую очередь как **научная модель**, шаблон, в котором отражены существенные признаки изучаемых объектов. Реальные правовые системы относятся к тому или иному чистому типу лишь при абстрагировании от ряда второстепенных признаков. В большом количестве реальных правовых систем наблюдается соединение двух и более чистых типов правовых систем.

1.2.2. Формирование административной (бюрократической) правовой системы

Важнейшим для данного исследования является разделение правовых систем по тому, чьи групповые (классовые) интересы они выражают. Автор называет это классово-групповой стороной сущности правовой системы. По этому основанию можно выделить две основные модели правовых систем:

1. Правовая система, обеспечивающая в первоочередном порядке интересы исследуемых здесь обособленных управленческих групп.

2. Правовая система, обеспечивающая интересы иных групп общества, к которым относятся различные группы частных собственников.

Первую из названных типов правовых систем предлагается называть бюрократической, административной или государственной. Для нее характерны следующие основные черты. В сфере **экономических** отношений бюрократическая правовая система обеспечивает обособленным управленческим группам возможность в значительной степени **бесконтрольно распоряжаться** значительной долей **общественных благ**: закрепляет право собственности на основные средства производства за недемократическим государством, право на распределение большого объема произведенного продукта через государственный бюджет, право вмешательства в рыночные отношения. В **политической** сфере бюрократическая правовая система обеспечивает обособление управленческого механизма от общества или даже господство его над ним. Бюрократическая правовая система позволяет государственному аппарату **навязывать обществу идеологию**, удобную для управленческих групп.

Названный тип правовой системы подробно будет рассмотрен в третьей части данной работы. Противоположный ему тип правовой системы предлагается называть деbüroкратизированным.

Обособленные управленческие группы в разной степени могут влиять на реальные правовые системы, которые нельзя в целом отнести к административным.

1.2.3. Влияние обособленных управленческих групп на семьи правовых систем

Интересно посмотреть, как обособленные управленческие группы влияют на характер правовых систем, относимых Р. Давидом к различным семьям.

Меньшему влиянию со стороны обособленных управленческих групп поддаются англосаксонская и романо-германская правовые семьи, особенно в современном их виде.

В основе романо-германской правовой системы лежит гражданское право с его независимостью и равенством субъектов права. Обособленные управленческие группы здесь находятся в подчиненном положении. В создании романо-германской правовой системы всегда большую роль играли ученые, пытающиеся выявить нормы, закрепляющие универсальную справедливость. Законодательством в современных развитых странах, имеющих названную систему, занимаются политики, представляющие группы гражданского общества и отделенные от администрации. Суд в этих странах также отделен от администрации. Вместе с тем на Западе сохраняется беспокойство по поводу усиления роли бюрократии в правотворчестве и реализации права.

Хуже всего обособленные управленческие группы уживаются с англосаксонской правовой системой. Подчинить единому управленческому аппарату судебные органы, создающие правовые прецеденты, очень трудно. Англосаксонская судебная система обладает особыми свойствами, препятствующими ее централизации. Управленцы, стремящиеся к произволу, не могут терпеть строгих процессуальных процедур англосаксонского права, обеспечивающих защиту прав индивида, в том числе от государства.

Современное право Европы и Северной Америки невозможно представить без демократических идей, которые несовместимы с властью обособленных управленческих групп.

Иное дело религиозные правовые системы. Власть обособленных управленческих групп часто реализуется через **азиатские** авторитарные правовые системы, основанные на религии.

Религиозные системы хороши для обособленных управленческих групп тем, что нормы религии обычно закрепляют обязанность людей беспрекословно повиноваться государственному аппарату,

обожеествляют его доминирующее положение. Соединение религиозной и светской власти в одних руках позволяет по усмотрению управленцев толковать религиозные нормы в свою пользу. Р. Давид пишет: «Доктрина ислама не допускает, чтобы законодатель мог изменять нормы права, составляющие священное мусульманское право; это запрещение не препятствует тому, чтобы различными путями – полицейскими или процессуальными – властитель в мусульманских странах фактически парализовал действие той или иной нормы или подчинил ее применение различным условиям, не затронув ортодоксальных принципов»³. Не случайно исламский мир занимает последнее место по уровню свободы в ряду всех регионов мира. Из 18 самых репрессивных государств мира к концу XX в. 11 были мусульманскими государствами⁴.

Широко используются обособленными управленческими группами **обычно-правовые системы**. Они закрепляют редуцированные отношения в экономике, что обеспечивает управленцам экономическое господство. Как правило, такие системы закрепляют общину подавлению личности, уравнительным распределением. Это мешает формированию гражданского общества и делает человека относительно беззащитным перед властью управленческих групп.

Вместе с тем мы можем найти в истории обычно-правовые системы, которые обеспечивают самоуправление сообществ и ограничивают власть и обособление управленцев. Таковым, например, являлось обычное право у донских казаков⁵.

Выделяемая Р. Давидом социалистическая правовая семья отнесена автором к классически бюрократическому (административному) типу правовой системы. О нем пойдет речь в части 3-й работы.

§ 2. Право и воздействие на него обособленных управленческих групп

2.1. Понятие права, используемое в данной работе

Любой автор, пишущий сегодня о праве, должен указать, какой смысл он вкладывает в это слово. Времена единомыслия прошли. В отечественной литературе представлено множество явлений,

³ Давид Р. Указ. соч. С. 16.

⁴ Семитко А. П. Развитие правовой культуры как правовой прогресс. Екатеринбург, 1996. С. 203.

⁵ Краснов С. Ю. Обычно-правовое регулирование имущественных отношений у донских казаков во второй половине века (историко-правовой аспект). Автореф. дис. на соискание уч. ст. канд. юрид. наук. Волгоград, 2003.

более или менее схожих между собой или совершенно не совпадающих по содержанию, которые называются словом «право». Без точного обозначения смысла употребляемого слова «право» предмет исследования будет размыт, неопределен.

Автор рассматривает научные категории как научный инструментарий и не делает из них предмет культуры. В рамках этой работы предлагается, исходя из идей **плюрализма**, признать существование права позитивного и права естественного (дуализм права). Более того, предлагается рассматривать позитивное и естественное право как элементы **одной системы права** в широком смысле этого слова.

В первую очередь рассмотрим позитивное право.

2.1.1. Понятие и признаки позитивного права

Позитивное право представляется как система социальных норм, связанных с государством, его аппаратом. Поэтому в юридической литературе позитивное право называют еще правом государства⁶, политическим правом⁷.

Предлагается выделять **два вида** позитивного права:

1. Позитивное формально признаваемое государством право (официальное право).

2. Позитивное реально действующее право.

Официально признаваемое государством позитивное право

Оно обычно предстает в виде писанных документов, исходящих от государства (санкционированных им), содержащих общественно значимые правила поведения, и может быть обозначено как писаное право или законы. Поскольку оно, как правило, формализовано на бумаге или другом материальном носителе, то может называться формальным (формализованным) позитивным правом. При этом не следует отождествлять официально признаваемые нормы права с нормативными актами, в которых они находятся. В англоязычной литературе такое право иногда обозначают термином «formal»⁸.

Писаное позитивное право как элемент правовой системы существует объективно, вне зависимости от того, как на него смотрят юристы и философы. Теория права не может его проигнорировать. Без него она потеряет свой юридический компонент и превратится в теорию правовых идей, оторванных от юридической жизни.

⁶ Керимов Д. А. Философские проблемы права. М., 1972. С. 108.

⁷ Синюков В. Н. Российская правовая система. Саратов, 1994. С. 257.

⁸ Riggs Fred W. Administration in Developing Countries. The Theory of Prismatic Society. Boston, 1964. P. 59–60.

Традиционно данный элемент системы права изучался, прежде всего, позитивистской школой.

Реальное позитивное право

Реальное позитивное право представляет собой систему социальных норм, исходящих от государства и им обеспеченных. Признак охраняемости норм различными государственными институтами здесь выходит на первый план. Признак писаности (формализованности на бумаге) для данного вида позитивного права не обязателен.

Для охраны норм права создаются специальные органы: полиция, суды. В самих нормах права должна быть обязательно установлена ответственность за их нарушение. В силу этого данные нормы позитивного права **общеобязательны**. Степень реальности норм может быть различной.

По своему содержанию нормы реального позитивного права могут быть несправедливыми, жестокими, закрепляющими произвол одних групп общества по отношению к другим.

Теория права, не знающая, какова реальная правовая действительность, скорее всего, может создать ее утопические идеалы, совершенно оторванные от жизни. Р. Давид предупреждал юристов-компоративистов, опирающихся только на изучение теории права, о том, что они могут получить «ложное представление о методе регулирования общественных отношений и о том, что же представляет собой право в действительности»⁹. В англоязычной литературе такое право обозначают иногда термином «effective»¹⁰.

Сама общественная практика заставит нас изучать реальное позитивное право. Изучение действительности необязательно должно иметь целью пропаганду ее, тем более сакрализацию. Если действительность не устраивает юриста и философа, то она может быть основой для формирования концепций конструктивной критики, отрицания этой действительности. Развитие права без знания того, что отрицается, будет непродуктивным.

Реальное позитивное право, как объект исследования, традиционно изучалось в рамках социологической школы права. На первое место могут ставиться даже не нормы, а реальный правопорядок, существующие общественные отношения, из которых путем обобщения формулируется норма. Материалистический подход к правовой системе также требует изучать реальный мир, не ограничиваясь изучением отражения его в духовной сфере или в писанных актах.

⁹ Давид Р. Указ. соч. С. 15.

¹⁰ Riggs Fred W. Op. cit. P. 59–60.

Связанность двух названных видов права государственной волей является общим их признаком. Исследуя официально признанное позитивное право, мы можем судить о том, каким государством хочет предстать перед нами (явление). Изучение реального позитивного права позволяет выявить, каким государством является на самом деле (сущность).

Конечно, надо иметь в виду, что содержание позитивного права зависит не только от воли государственного аппарата. Оно может иметь общесоциальные корни, отражать интересы правящих групп, не входящих в государственный аппарат.

2.1.2. *Право естественное*

В современном правоведении надежно закрепились идея разделения права на позитивное (положительное, объективное) и естественное. Нет необходимости оспаривать эту точку зрения. В тех явлениях жизни, которые подпадают под определение естественное право, следует выделять два блока: естественное объективное право и естественное субъективное право.

Право естественное объективное

Это нормы, вытекающие из **объективно присутствующих**: (а) **социальных и психологических** свойств общества и **групп**, из которых оно состоит; (б) объективных социальных, психологических и биологических свойств **людей** на данной стадии их развития; (в) окружающей человека **среды обитания**.

Человек и объединения людей, так же, как животные, как объекты неживой природы, имеют **независимые от их осознания свойства**, которые диктуют определенные правила поведения в обществе. Нормы, устанавливающие общественную собственность на землю, средства производства, диктовались условиями жизни древнего человека. Изменение характера производства объективно привело к возникновению и развитию частной собственности. Не государство по своей воле вводит ее, а, наоборот, объективная потребность приводит к возникновению государства, в частности, для охраны отчужденной от производителя собственности.

К. Маркс отмечал, что научный подход к истории предполагает признание объективных законов, которые управляют действиями и поведением людей, и независимости этих законов от общественного сознания, воли и чувств людей¹¹.

Нормы естественного объективного права **вынужденно закрепляются государством** в нормах позитивного реального права.

¹¹ *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч.: 2-е изд. Т. 20. С. 294–295.

Т.е. два этих правовых явления могут совпадать до определенной степени, но не абсолютно. Чем сильнее государственный аппарат, тем в большей степени он может навязать обществу нормы позитивного права, не совпадающие с нормами объективного естественного права.

Р. Давид пишет: «Нормы права могут меняться от росчерка пера законодателя. Но в них немало таких элементов, которые не могут быть произвольно изменены, поскольку они теснейшим способом связаны с нашей цивилизацией и нашим образом мысли. Законодатель не может воздействовать на эти элементы, точно так же, как на наш язык или нашу манеру размышлять. ...Именно на них основано представление об историческом постоянстве национального права, независимо от тех модификаций, которые препевали нормы»¹².

Государство не является главной опорой в реализации описываемых норм. **В обществе находятся силы**, воплощающие их в жизнь и мобилизующие государство для их поддержки. В материалистической школе считается, что объективные законы общественной жизни действуют через объективные потребности и интересы людей и их групп.

Мощь воздействия принудительной силы объективных законов на общество и его членов различна. Одни законы невозможно не исполнять. Другие объективные требования дают только более эффективный результат в случае их применения, чем деятельность, нарушающая их.

Государство может быть в разной степени самостоятельным социальным субъектом, состоящим из относительно независимых от общества групп управленцев. Чем более управленческие элиты, возглавляющие государственный аппарат, обособлены от общества, чем более мощными инструментами давления на общество они обладают, тем больше они имеют возможность в позитивном праве отразить свои субъективные мнения о должном развитии общества и увеличить разницу между объективным естественным правом и позитивным реальным правом. В еще большей степени они могут оторвать писаное позитивное право (которое необязательно исполнять) от естественного объективного права.

Поскольку социальные и психологические характеристики общества изменчивы, то вместе с ними меняется и естественное объективное право. Социальные характеристики у разных народов, проживающих на земле одновременно, различны. Отдельные нации обладают некоторыми психологическими особенностями. Поэтому

¹² *Давид Р.* Указ. соч. С. 19–20.

можно говорить о самобытности объективного естественного права того или иного народа или нации. Марксизм утверждает, что нормы объективного естественного права меняются в обществе вместе с изменением способа производства общественного продукта (с изменением экономического базиса).

Объективные потребности общества не составляют однонаправленной силы, толкающей людей на прямую и гладкую дорогу. Векторов возможного развития может быть много. Они вступают в противоречие между собой. Поэтому в определенной степени противоречиво может быть и естественное объективное право. Одни сообщества под напором объективных обстоятельств стали руководствоваться нормами, закрепляющими государственно-бюрократическую форму собственности на основные средства производства. То, что эти сообщества выживали в условиях ожесточенной борьбы на протяжении тысячелетней истории человечества, доказывает объективность этих норм. Другие народы пошли по пути закрепления в нормах отношений частной собственности на основные средства производства, и позитивные результаты работы этих норм сегодня видит весь мир.

Данный объект правовой системы исследовался обычно в рамках материалистического направления. Но и при идеалистических подходах философ может интуитивно выйти на объективно требуемые в обществе нормы, особенно вытекающие из психологии (духа) народа. Представители естественно-правовой школы могут называть их исходящими из природы человека или божественной воли.

Преувеличение роли объективного естественного права приводит к **фаталистическому взгляду** на мир.

Нормы объективного естественного права можно подразделить на исходящие из **социальных требований** общественного развития и нормы, вытекающие из особенности **социальной психологии** данного сообщества. Первая группа норм традиционно исследуется материалистической философией (историческим материализмом), социологическими школами права (солидаризм), исторической школой. Вторая группа – психологической школой права (Л.И. Петражицкий).

Психология больших групп людей отражается в их религиозных и нравственных нормах. Поэтому осознание ряда норм объективного естественного права может происходить в рамках естественно-правовых школ, ищущих истоки права в реально существующих нравственных началах общества или религиозном духе населения.

Право естественное субъективное

Это совокупность представлений общества, его интеллектуальной элиты о должном праве. Нормы этого права существуют в виде правосознания: правовой психологии и правовой идеологии.

Слово «естественное» употреблено в названии этого права, поскольку на него претендуют представители естественно-правовой школы.

Нормы естественного субъективного права могут **незначительно отличаться от объективного** естественного права, если общество в состоянии **понять объективные законы** своего развития как социального и психического организма. Но такого понимания, особенно на уровне правовой психологии, обычно не происходит.

Кроме того, люди – творчески мыслящие субъекты общественной жизни, они обладают определенной **степенью свободы** и сознательно или бессознательно стремятся так устроить общественный порядок, как он не может быть устроен, если бы действовали только объективные факторы. Чем сильнее человечество, тем более широкие рамки построения искусственного права, вступающего в противоречие с объективным, оно может себе позволить. Это право может быть выстроено на основе трудно осуществимой мечты, на основе совершенно иррациональной мотивации.

Например, идеологи коммунистического движения пытались построить коммунизм в России, отменить частную собственность, принудить людей к труду на основе одного энтузиазма.

Здесь можно согласиться с мыслью Н.К. Михайловского о том, что постепенно возрастает роль все более освобождающихся от объективных влияний личностей, растет сила их воздействия на ход вещей. Роль субъективного фактора постоянно возрастает. Но он, конечно, не может отменить действие объективных законов общественной жизни.

Преувеличение роли субъективного естественного права в жизни общества приводит к **субъективизму**, волюнтаристическим теориям.

При сильном гражданском обществе субъективное естественное право, сформулированное членами этого общества, может быть навязано государству и стать позитивным правом. В случае, если государственный аппарат не устраивают требования общества, он будет саботировать реализацию писанных норм, в которых закреплены нормы субъективного естественного права. Т.е. как писаное позитивное право эти нормы будут существовать, но они не станут реальным позитивным правом.

Конечно, следует разделить этот сложный объект исследования на составляющие:

– естественное субъективное право, выступающее в форме правовой идеологии;

– естественное субъективное право, выступающее в форме правовой психологии.

Объективное и субъективное настолько **взаимосвязано, перетекает одно в другое, сливается, что разделение их**, конечно, является серьезной философской проблемой. Здесь мы неизбежно выходим на вопрос **о роли личности** (руководителей) в истории общества.

В ряде теорий делаются попытки соединить естественное объективное и естественное субъективное право. Так, у Алексеева С.С. естественное право – это правосознание (правовые идеи), в котором верно отражаются объективные потребности человеческой жизни (природные и естественные требования)¹³.

2.2. Система права в широком смысле этого слова

2.2.1. Понятие системы права в широком смысле этого слова

Все перечисленные выше элементы правовой действительности предлагается рассматривать как **дифференцированный объект исследования философии права и общей теории права**, так как они в реальной действительности (а не только мыслимой) составляют единую систему норм, действующих в одной стране. Эти нормы исходят из разных источников, снабжены собственными средствами обеспечения, но имеют единый предмет регулирования – общественные отношения в какой-либо стране на определенном промежутке времени.

Перечисленные выше блоки правовых норм есть не просто совокупность правовых явлений, а именно система, в которой все элементы взаимосвязаны и представляют вместе новое качество, не совпадающее с качеством каждого из них в отдельности. Изменения в одной группе норм неизбежно влекут изменения характера всей системы права, регулирующей общественные отношения.

Выделенная здесь общая система права является системой более низкого порядка по отношению к правовой системе. Она составляет нормативный элемент правовой системы.

Вместе с тем общая система права является системой более высокого порядка по отношению к **входящим в нее подсистемам**: (а) системе норм, официально признанных государством (системе писаного позитивного права); (б) системе норм реально действующего позитивного права; (в) системе норм объективного естественного права; (г) системе норм естественного субъективного права. Философия и общая теория права, как фундаментальные науки, должны в первую очередь исследовать общую систему пра-

¹³ Алексеев С. С. Философия права. М., 1998. С. 25–27.

ва и могут иметь в качестве своих разделов философию и общую теорию позитивного права наряду с философией и общей теорией естественного права.

Автор считает, что представленная здесь общая система права является органичной¹⁴. Она имеет структурные, генетические, субординационные связи. Ее элементы лишены способности к самостоятельному существованию.

Общая система права всегда развивается, проходит последовательные этапы усложнения и дифференциации. В ходе развития части качественно преобразуются вместе с целым.

Внутренним источником беспокойства может выступать **естественное объективное или субъективное право**. Оно заставляет изменяться позитивное право. Общество, имеющее высокий интеллектуальный уровень, изучает или интуитивно угадывает нормы, объективно необходимые для своего развития, и представляет их в виде правовых идей. При низком уровне общественного правового сознания нормы объективного естественного права трансформируются в нормы реального позитивного права через множество проб и ошибок, которые, в конце концов, приводят общество к выделению видов поведения, обеспечивающих выживаемость сообщества. Здесь действуют правила естественного отбора. В учебной литературе подчеркивается, что структура позитивного права предопределена в конечном счете характером общественных отношений на том или ином этапе общественного развития¹⁵.

Сообщества, отстающие в экономическом, военном развитии от соседей, обычно заимствуют нормы субъективного естественного права у преуспевающих конкурентов. Управленческие элиты возводят эти нормы в законы и, несмотря на сопротивление общества, проводят их в жизнь. Интеллектуальные элиты, вступающие с управленческими элитами в союз, пропагандируют заимствованные у соседей нормы, стараясь перевести их из правовой идеологии меньшинства в нормы жизни, закрепленные правовой психологией большинства населения. Принимаются меры по изменению всего уклада жизни для того, чтобы он сам востребовал реализацию новых заимствованных норм права.

Консервативные управленческие группы, которые устраивает позитивное действующее право, пресекают, по мере возможности,

¹⁴ Блауберг И. В., Юдин Э. Г. Становление и сущность системного подхода. М., 1973. С. 177–178.

¹⁵ Баранов В. М., Поленина С. В. Система права, система законодательства и правовая система. Н. Новгород. 1999. С. 10.

появление в обществе идей и настроений, формулирующих нормы субъективного и объективного естественного права. Они стремятся к тому, чтобы субъективное естественное право было всего лишь копией позитивного права.

Рассматриваемая система будет нормально развиваться только если между нормами права, входящими в нее, будет необходимый баланс, гармония. Противоречие между нормами позитивного права и нормами субъективного естественного права ведет к нигилистическому отношению к закону. Единый механизм правового воздействия не срабатывает, и обществу грозит хаос, смута. Глубокое противоречие между нормами субъективного естественного права, на базе которых строится позитивное право, и нормами объективного естественного права может быть свидетельством субъективистской и волюнтаристской политики государства. Такая ситуация возникает при попытке произвести глубокие реформы общества сверху. Конфликт между писаным и реально действующим позитивным правом говорит о лицемерии государства, которое способно поддерживать какой-то порядок в обществе только на основе собственного беззакония.

2.2.2. Виды систем права

В зависимости от того, какой элемент в системе права играет доминирующую роль, можно выделить следующие виды систем:

1. Система с решающим влиянием **объективного естественного права**. Это системы, свойственные для обществ со стихийными, рыночными механизмами экономического регулирования. Здесь объективные потребности (естественное объективное право) постепенно осознаются обществом. Свободная конкуренция правовых теорий приводит к тому, что выделяются доминирующие нормы субъективного права, максимально приближающиеся по своему содержанию к требованиям норм объективного естественного права. Государство, послушное обществу, возводит эти нормы в разряд официально признаваемого позитивного права. Общество, контролирующее государство, требует, чтобы писаное право было реальным.

2. Системы с решающим влиянием **субъективного естественного права**. Формирование правовой идеологии здесь осуществляют управленческие группы с участием подконтрольной им интеллигенции. Это системы, свойственные для тоталитарных государств, которые, опираясь на имеющуюся мощь, могут навязать обществу определенные правовые идеи, даже если они отклоняются от требований норм объективного естественного права.

Можно только в сознании построить такую систему права, в которой нормы, диктуемые объективной действительностью (объективное естественное право), полностью осознаются и прини-

маются обществом в виде субъективного естественного права. На этой основе строится официально признаваемое позитивное право, которое неуклонно и точно реализуется в жизнь, превращается в позитивное реальное право. Здесь все виды права сливаются в одно право, между нормами разных видов существует только условное различие, нет противоречий.

Чаще всего системы права разных стран остаются противоречивыми. Можно выделить следующие **виды противоречивых систем права**:

1. Система с острым противоречием между реальным **позитивным правом и естественным субъективным правом**.

Возникает при осуществлении революции и реформ «сверху». Управленческие элиты навязывают обществу нормы, закрепленные в законы, манифесты. Но эти нормы не осознаются обществом как естественные, отторгаются им. Они могут также противоречить объективному естественному праву (объективным потребностям общества).

2. Система с противоречием между реально **действующим позитивным правом и естественным субъективным правом**. Возникает тогда, когда юридическая мысль или общественные правовые настроения начинают бороться с существующим правовым порядком. Р. Давид пишет о том, что в Средние века в Европе долгое время существовал дуализм между правом, преподававшимся в университетах, и нормами, на основании которых действовали суды¹⁶.

3. Система с острым противоречием между **официально признанным позитивным правом и реально действующим позитивным правом**. Как уже было отмечено, это лицемерные системы права, где в законах пишется одно, а на деле действуют иные нормы, которые в этом случае помещаются в подзаконные акты или содержатся в неписаных обычаях. Р. Давид предупреждает, что исследователю не следует доверять официальным источникам права. Они могут быть просто ширмой, фасадом, «от которого общественная жизнь достаточно отлична. Опасность такого несовпадения, – пишет Р. Давид, – есть во многих странах, где право высоко чтится, но есть тенденция рассматривать его как практически недостижимый идеал: так обстоит дело во многих странах, где господствует ислам. Такое же несовпадение может иметь место там, где, напротив, право презирается ...»¹⁷.

¹⁶ Давид Р. Указ. соч. С. 15.

¹⁷ Там же.

4. Система с противоречием между **естественным объективным правом и естественным субъективным правом**. Возникает такая система при неспособности общества осознать объективные потребности общественного развития или господстве утопических идей.

В противоречивых системах происходит правовая аннигиляция¹⁸ – взаимоуничтожение правовых норм, взаимосдерживание их реализации.

2.3. Влияние обособленных управленческих групп на систему права и ее элементы

2.3.1. Влияние на официальное позитивное право

Сильные обособленные управленческие группы могут открыто закрепить свою волю в **официальном писаном позитивном праве**. Их ослабление неизбежно приводит к тому, что законы и подзаконные акты начинают выполнять функцию «дымовой завесы». Они используются для создания «имиджа» власти. Через них управленцы стараются сформировать у своего народа и международной общественности ложное представление о себе.

Например, руководители советского государства не могли в Конституции 1936 г. ясно сформулировать нормы, по которым должно, по их представлению, жить общество. Наоборот, стремясь показать свою демократичность, они изложили в Конституции нормы, закрепляющие демократические принципы, которые данное государство не намерено было реализовать. Это была «витрина власти», ее внешний, искажающий действительность «фасад».

Под напором общественного мнения государство может закрепить в писаном позитивном праве какие угодно красивые принципы: гуманизм, равенство, свободу. Это не значит, что они будут воплощаться в жизнь.

Нормы, признаваемые в законодательстве, но не действующие на деле, играют идеологическую роль и подробно будут рассмотрены в главе об идеологических функциях позитивного права.

2.3.2. Влияние на реальное позитивное право

Наибольший интерес для обособленных управленческих групп представляет **позитивное реальное право**, которое является мощным социальным регулятором. На него в первую очередь оказывается влияние с тем, чтобы превратить его в орудие управления

обществом. Управленцы оказывают влияние на содержание норм позитивного права, на юридические конструкции, механизм действия норм.

Как уже было сказано, если властные группы сильные и открыто могут заявить свои требования о том, какой должен быть порядок в обществе, то данные нормы формализуются в писанных источниках и тождественны вышеобозначенному позитивному, официально признаваемому праву государства. Если правящие группы хотят скрыть свое истинное лицо, то реальное позитивное право противоречит официально провозглашаемому, доводится до сведения исполнителей через подзаконные акты, противоречащие законам, через секретные акты, навязывается в виде обычаев или волевых требований представителей государственного аппарата. Таким образом, этот вид позитивного права может быть незаконным. От абсолютного произвола оно будет отличаться только тем, что имеет нормативность или является произволом, вошедшим в систему. Нормы формально провозглашаемого позитивного права, противоречащие реально действующим, становятся мертвыми.

При низкой степени централизации государственной власти реальное позитивное право страны не составляет единой системы, а предстает в виде суммы противоречивых норм, действующих в разных частях этой страны или даже в разных организациях на одной территории.

Из сказанного следует, что слабые обособленные управленческие группы, которые стремятся скрыть свое влияние, свое истинное лицо, создают противоречивые системы права, где нормы официального писаного права не совпадают по содержанию с нормами неписаного права.

Такие системы типичны для современных развивающихся стран¹⁹, где обособленные управленческие группы, оставаясь у власти, пытаются создать видимость наличия демократии в стране.

2.3.3. Отношение к объективному естественному праву

Как уже отмечалось, сильные обособленные управленческие группы могут игнорировать существующие общественные потребности и навязывать обществу нормы позитивного права, не соответствующие тем, которые составляют содержание объективного естественного права. Обычно это называется субъективизмом или волюнтаризмом. Одновременно такие группы могут активно вли-

¹⁸ Спиридонов Л. И. Теория государства и права. М., 1996. С. 250.

¹⁹ Riggs Fred W. Op. cit. P. 59–60.

ять на характер общества: его экономику, социальную структуру, политическую систему, духовный мир общества. Субъективное воздействие приводит к возникновению в обществе изменений, которые затем выступают уже как объективный фактор. Этот объективный фактор определяет характер объективного естественного права страны.

Например, приход к власти большевистской партократии в начале XX в. вызвал гражданскую войну. Необходимость введения чрезвычайных норм военного времени выступает уже как объективная потребность (объективное естественное право), которая затем реализуется в позитивном праве каждой воюющей стороны.

В результате политики коммунистической партократии в СССР были уничтожены группы общества, способные к самостоятельному выживанию. Поэтому сегодня объективным требованием является наличие социальных норм, удовлетворяющих интересы значительной группы людей с изживенческими привычками.

Таким образом, управленцы могут влиять на характер **объективного естественного права страны.**

2.3.4. Влияние на субъективное естественное право

Субъективное естественное право может исходить от гражданского общества, а может навязываться ему со стороны управленческих элит. Обособленные управленческие группы пытаются навязать обществу свою модель идеального права. Об этом пойдет речь в главе о правосознании, идеологических функциях позитивного права.

Тоталитарные и авторитарные государства с помощью юристов и философов создают официальную правовую **идеологию, оправдывающую реально действующее позитивное право.** Представители науки убеждают население в том, что это право точно отражает общественные потребности и соответствует нормам писаного позитивного права.

Носители естественного субъективного права в форме идеологии обычно доказывают, что они точно **отражают объективные общественные потребности** (объективное естественное право), природу человека или божественную волю.

Например, советская идеология доказывала, что социалистическое право, в том виде, в каком оно существовало в СССР, является закономерным этапом развития всего человечества и недалек тот день, когда все народы введут у себя подобное право.

Значимость субъективного естественного права может **подкрепляться религиозной идеологией или нравственными учениями.** Происходит слияние этих идеологий, и нормы естественного субъективного права совпадают с религиозными требованиями или требованиями норм нравственности. В этом случае важно отметить, что сами нормы религии и нравственности могут иметь как объективные, так и субъективные корни. В теократических государствах обособленные управленческие группы навязывают населению свое представление о должном через религию.

Субъективное естественное право, выступающее в форме правовой психологии, носителем которой является большинство общества, как правило, **поддается внешнему манипулированию** со стороны обособленных управленческих групп. Длительное воздействие на него может привести к возникновению **глубоко укоренившихся ценностных ориентиров**, которые определяют характер субъективного естественного права.

Теории легизма, навязываемые обществу мощным государством, доказывают, что действующее позитивное право и есть идеал, который должен быть усвоен обществом и предстать как субъективное естественное право.

Для субъективного естественного права наиболее свойственно выполнение **воспитательных функций**, особенно, если эти нормы не стали нормами позитивного права или воплощены только в нормы официально признанного позитивного права, но не являются нормами реального позитивного права. В этом случае широко применяются приемы и методы, используемые в педагогике, пропаганде и агитации.

Если предлагаемые нормы субъективного естественного права не совпадают с нормами объективного естественного права, то для распространения их в обществе приходится обращаться в большей степени **к чувствам людей, а не к их разуму.**

2.3.5. Влияние на систему права

Сильные обособленные управленческие группы стремятся к созданию непротиворечивой системы права. Они формируют правовую идеологию (нормы субъективного естественного права), навязывают ее обществу. Одновременно свое представление о должном они закрепляют в официальном позитивном праве и реализуют эти нормы в своей практике (реальное позитивное право).

Как уже отмечалось, ослабление обособленных от общества управленческих групп приводит к созданию противоречивой системы права, где реально действующие нормы не соответствуют нормам, официально провозглашенным.

Реализация обособленными управленческими группами своих групповых интересов приводит к тому, что навязываемое ими обществу позитивное право не соответствует требованиям объективного естественного права.

§ 3. Роль позитивного права в социальном регулировании, осуществляемом в интересах обособленных управленческих групп

3.1. Социальные нормы, применяемые обособленными управленческими группами

Позитивное право, конечно, является не единственным инструментом социального регулирования, которое осуществляют обособленные управленческие группы в собственных интересах. История Востока показывает, что управленцы, длительное время удерживающие власть, эффективно используют в своих интересах укоренившиеся **обычай и традиции**. Они закрепляют общинный образ жизни населения, отношения патернализма и вождизма. В свою очередь общинные традиции поддерживают неимущее положение населения страны, поглощение его своим производительным трудом. Они мешают расслоению общества и формированию класса частных собственников, которые, как показывает история Европы, способны отнять власть у обособленных управленческих групп и превратить государство в инструмент гражданского общества.

История показывает, что обособленные управленческие группы эффективно используют в своих интересах **религиозные нормы**, которые могут сливаться с нормами позитивного права. В интересах управленцев многобожие заменяется монотеистическими религиями. Их нормы обеспечивают сакрализацию власти главы государства, за которым стоит класс бюрократии. С помощью религии управленцы устанавливают единомыслие в стране.

Посредством религии в обществе удается навязать определенную **мораль**. Наиболее успешно это осуществлялось в странах Востока. Так, большое значение для удержания власти обособленными управленческими группами в Китае имеет религиозно-нравственное учение даосизма. Мораль, суть которой сводилась к послушному выполнению воли коммунистической партократии, пытались выработать в советском государстве. Был даже принят Моральный кодекс строителя коммунизма. Внутри управленческих групп может существовать собственная корпоративная мораль.

Определенную роль в управлении обществом имеют нормы **этики**. Так, для того чтобы подчеркнуть величие главы государства над подданными, вводится особый этикет при дворе монарха.

Например, подданные должны стоять на коленях, целовать руку монарха. Чтобы подчеркнуть власть начальства, от управляемых могут требовать снимать головные уборы при появлении начальника, кланяться ему, другими способами показывать свое приниженное положение. Преданность идеям вождизма можно выразить, повесив в кабинете чиновника портрет очередного вождя (в СССР – Ленина или Сталина, сегодня – портрет президента).

Значительную роль в поддержании консолидации членов обособленных управленческих групп играют **корпоративные** формализованные и неформализованные **нормы**. Они обеспечивают круговую поруку, тайность деятельности аппарата. Коммунистическая партократия сумела длительное время удерживать власть в России благодаря строгой внутривластной дисциплине.

3.2. Ненормативные регуляторы поведения

Как уже отмечалось, обособленные управленческие группы удерживают власть над обществом, используя финансовые и материально технические средства, находящиеся в их распоряжении. Преимущество над обществом обеспечивается их организованностью. Они в состоянии выработать идеологию, выражающую их интересы, которая представляется как всеобщая. Важное значение имеет владение информацией о жизни общества, знание законов его развития, общественной психологии, в особенности психологии толпы.

Обособленные управленческие группы для удержания власти над обществом могут прибегать к **произволу**, который используется для захвата власти (революции, государственные перевороты) и ее удержания, для расправы над противниками (террор). Этому способствует то, что в руках управленцев находится государственный аппарат с его орудиями насилия. О. Хеффе отмечает органически присущее политической власти **стремление утверждаться неправовыми мерами**²⁰.

3.3. Позитивное право как инструмент власти обособленных управленческих групп

Безусловно, лучшим инструментом обеспечения власти обособленных управленческих групп являются нормы позитивного права. Общеизвестно, что оно является эффективным средством социального управления²¹. Тот, кто овладеет этим средством, при-

²⁰ Тихонравов Ю. В. Основы философии права. М., 1997. С. 339.

²¹ Общая теория государства и права. Академический курс. Т. 2. М.: «Зерцало», 1998. С. 434.

обретает дополнительные возможности навязывать свою волю обществу.

Удобство использования позитивного права заключается в следующем.

1. Они **формируются государством**. Тот, кто овладевает государственным механизмом, тот и создает нормы позитивного права. Даже если управленцы, составляющие государственный аппарат, попадают в экономическую зависимость от иных социальных групп, они имеют возможность через нормы позитивного права провести свою волю. Экономически доминирующая группа общества не всегда может проконтролировать деятельность управленцев государственного аппарата.

2. Нормы позитивного права **обеспечиваются управленческими группами**, составляющими государственный аппарат. Даже если общество через представительные органы сумеет принять нормы, ограничивающие интересы управленцев, последние имеют возможность саботировать их реализацию и охрану, создав механизм их нейтрализации.

3. Нормы позитивного права имеют **общеобязательный характер**. Посредством этих норм обособленные управленческие группы могут навязать свою волю всему обществу. Иные социальные нормы не обладают общеобязательностью и потому имеют ограниченное применение.

4. Нормы позитивного права, в отличие от индивидуальных предписаний, обладают свойством **нормативности**, т.е. распространяют свое действие на большие группы людей и могут применяться неоднократно. Это экономит силы и средства управляющих субъектов.

5. Писаность норм позитивного права позволяет ознакомить с ними широкий круг лиц. **Формальная определенность** большинства норм позитивного права способствует тому, что их легко доводить до сведения управляемых, сохраняя при этом точный смысл предписания. Это выгодно отличает их от морали и обычаев, нормы которых бывают не ясны и не закреплены в специальных документах. Особый стиль изложения может превратить писанные нормы в инструменты правовой пропаганды.

6. Нормы позитивного права носят рукотворный характер. Они создаются и распространяются сравнительно быстро. Их легко ввести, изменить, отменить. Хотя и действие их не столь надежно, как действие обычаев и привычек.

С помощью норм позитивного права обособленные управленческие группы могут закрепить свою обособленность от общества и власть в экономической, политической и духовной сфере общества. Интересы, поддержанные посредством позитивного права,

охраняемые нормами позитивного права, получают статус **законных интересов**²².

Позитивное право не может стать единственным инструментом обособленных управленческих групп, поскольку оно в какой-то степени ограничивает свободу усмотрения, о чем много писал Б.А. Кистяковский²³.

Использование или неиспользование норм позитивного права обособленными управленческими группами зависит от того, выражают ли эти нормы интересы управленцев.

Если обособленные управленческие группы **полностью контролируют процесс формирования норм позитивного права**, то оно может быть использовано для тотального контроля над населением. Предмет правового регулирования расширяется, становится безбрежным, охватывает все сферы общественной жизни, включая личную жизнь людей. В этом случае детальной и мелочной регламентации подлежит каждый шаг членов общества²⁴. Таким образом, активность людей направляется в нужное управленцам русло, а всякая несанкционированная активность подавляется. Огромный аппарат вмешивается во все области производства, обмена и распределения, стремится все учесть и все зарегламентировать с помощью норм, помещаемых, как правило, в подзаконные акты. В условиях тоталитарных обществ невозможно другим путем заставить население выполнять задания, спущенные из различных уровней управления.

В отличие от демократических правовых систем, где люди, помимо своих действий, совершенно не существуют для закона, при авторитарных и тоталитарных режимах управленцы запрещают образ мысли, убеждения и устанавливают самые строгие меры уголовного наказания за инакомыслие.

Вся эта система мелочной регламентации вполне уживается с произволом управляющих, на которых нормы позитивного права распространяются тем меньше, чем выше уровень управления.

Население привыкает к зарегулированности всех общественных отношений, отучается от саморегулирования. Появление свободы встречается с неудовольствием.

Так случилось в России в 90-е годы XX в. Государство отказалось от мелочной правовой опеки, а общество оказалось

²² *Матузов Н. И.* Личность. Право. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. Саратов, 1972. С. 215.

²³ *Кистяковский Б. А.* Философия и социология права. СПб.: РХГИ, 1999. С. 348.

²⁴ *Тихонравов Ю. В.* Указ. соч. С. 302.

не способно к эффективному саморегулированию отношений. Возник хаос²⁵.

В правовой политике управленцев, оторвавшихся от жизни, наблюдается правовой романтизм. Они пытаются все проблемы общества решать путем издания норм позитивного права, которые оказываются неработающими.

Такая правовая политика наблюдалась в конце 70-х годов в СССР.

Если обособленные управленческие группы по каким-либо причинам **не сумели навязать обществу нормы позитивного права**, отражающие их интересы, то право как инструмент власти отходит на второй план. Предмет правового регулирования сужается. Общественные отношения регулируются на основе индивидуальных предписаний, в которых отражается воля конкретных лиц и групп управленцев. Нормативное регулирование подменяется произволом. Право третируется.

Например, большевики после прихода к власти не имели в своем распоряжении достаточного количества норм, реализующих их интересы. Старое право их не устраивало. Поэтому в основу государственной политики была положена революционная целесообразность. Создание норм нового позитивного права позволило активно использовать их для регулирования общественных отношений. Доверие к позитивному праву было восстановлено.

Особенно неуважение к позитивному праву присуще партократии, стремящейся во что бы то ни стало овладеть государственным механизмом. В этих случаях она прибегает к экстремистским мерам, может в ходе борьбы за власть разрушить существующую правовую систему.

Образцы такого экстремизма показывали большевики²⁶.

Представители низших звеньев управления часто стремятся выйти из под контроля высших, расширить свои полномочия. С этой целью они могут саботировать действие отдельных норм официально принятого позитивного права, превращать их в мертвые нормы.

Произвол управленцев имеет место при пробельности системы норм позитивного права. Пробельность позитивного права, отсутствие необходимых обществу норм, пишет Д.Н. Бахрах, принуждает «органы управления действовать по аналогии, на основе внут-

ренного убеждения должностных лиц, что при недобросовестном отношении к делу нередко приводит к произволу»²⁷.

Нормы позитивного права могут закреплять свободу усмотрения управленцев при принятии решений.

§ 4. Общая характеристика системы правового воздействия

Представление о системе правового воздействия не устоялось в отечественной правовой литературе²⁸. В данной работе в эту систему включаются следующие элементы: (а) механизм правового регулирования, который сам может быть представлен в виде подсистемы со своими составляющими; (б) механизм информационного и воспитательного воздействия; (в) совокупность целей, приемов, способов, методов, режимов, уровней правового регулирования.

4.1. Механизм правового воздействия и овладения им обособленными управленческими группами

Механизм правового воздействия складывается из подсистем: механизмов правового регулирования, информационного воздействия и воспитательного или ценностно-ориентационного воздействия.

Механизм правового **регулирования** складывается из специальных правовых средств, с помощью которых осуществляется воздействие права на общественные отношения. В данной работе к этим средствам относятся: правовое сознание, средства, с помощью которых осуществляется правотворчество, нормы и принципы права, как естественного так и позитивного, источники, в которых эти нормы права содержатся, акты толкования, правоотношения, акты реализации права, включая акты правоприменения.

Главным для данной работы является вопрос об **овладении** обособленными управленческими группами **механизмом правового воздействия**. Умение владеть сложными правовыми средствами как инструментами (оружием) для управления обществом определяет место управленческих групп в обществе, размеры их власти над ним.

Идеальное овладение обособленными управленческими группами средствами правового воздействия на общество может выглядеть так:

²⁷ *Бахрах Д. Н.* Укрепление законности в государственном управлении в свете решений 27 съезда КПСС // Советское государство и право. 1987. № 7. С. 5.

²⁸ *Общая теория государства и права. Академический курс. Т. 2. М., 1998. С. 434–438.*

²⁵ Закон в переходный период: опыт современной России («круглый стол» журнала) // Государство и право. 1995. № 10. С. 28.

²⁶ *Ленин В. И.* Полн. собр. соч. Т. 37. С. 245.

1. Управленцы **хорошо осознают** свои объективные потребности, потребности общества, иных социальных групп. Они способны осознавать нормы объективного естественного права, исходящего из названных потребностей. На этой основе они могут сформулировать устраивающие их нормы субъективного естественного права и выдать его за нормы естественного объективного права, навязать обществу нужные им ценности в качестве обыденного правосознания.

2. В ходе **формирования права** управленцы трансформируют удобные для них нормы субъективного права в нормы и принципы позитивного права, которые закрепляются в определенных источниках права (формах). Созданные нормы и принципы позитивного права толкуются ими в нужном ракурсе.

3. **Акты реализации** права в конкретных случаях претворяют в жизнь интересы обособленных управленческих групп, заложенные в нормах позитивного права.

Такого полного овладения механизмом правового воздействия добиться очень трудно.

Иные социальные группы представляют свое видение субъективного естественного права, учитывающего объективные потребности общества и их собственные интересы. Формируется неконтролируемое управленцами общественное правосознание. В ходе правотворчества приходится принимать нормы позитивного права, противоречащие интересам обособленных управленческих групп. В этом случае управленцы стараются, чтобы не устраивающие их нормы официально признанного позитивного права не становились нормами реального позитивного права. Эти нормы оказывают только информационное и воспитательное воздействие на общество, часто служат прикрытием для реально действующих норм.

Такая роль была отведена многим нормам конституций СССР.

Эти нормы выполняют функцию рекламы каких-либо политических групп, функцию инструментов манипулирования общественным сознанием. «Принимаемые законы, – отмечается в одном из отечественных учебников, – часто рассчитаны на то, чтобы произвести идеологический (психологический) эффект в общественной среде; содержащиеся в них положения не подкреплены необходимыми ресурсами, организационными возможностями государства, в силу чего уже с момента их введения де-юре в действии они оказываются не работающими»²⁹.

²⁹ Общая теория государства и права / Под ред. В. В. Лазарева. М., 1997. С. 132.

Более подробно об этом будет сказано в главе о правосознании, об идеологических функциях позитивного права.

Цели правового воздействия, которые поддерживаются обособленными управленческими группами, зависят от того, устраивают их принятые нормы позитивного права или нет. Если их устраивают существующие нормы, то они создают эффективный механизм правового воздействия на общество. **В соответствии с целями** правового регулирования **подбираются средства** правового регулирования, которые образуют цельный механизм³⁰. Если нормы позитивного права не устраивают управленцев, то создается механизм нейтрализации этих норм, механизм **саботажа** правового регулирования, **создания препятствий** на его пути. В этом механизме также имеются свои средства, о которых будет сказано ниже.

4.2. Процесс правового воздействия и регулирования. Участие в данных процессах обособленных управленческих групп

Правовое **воздействие** представляет собой ряд процессов. Информационное и воспитательное воздействие на общество осуществляется в ходе правового образования и правового воспитания. Овладев государством, обособленные управленческие группы навязывают свое представление о должном обществе через государственные и негосударственные организации в ходе правового образования и правового воспитания членов общества.

Правовое **регулирование** включает в себя следующие стадии правовой деятельности:

1. Формирование правосознания, которое включает в себя трансформирование общественных потребностей в нормы естественного права.
2. Формирование позитивного права.
3. Толкование позитивного права.
4. Возникновение правоотношений как индивидуализация прав и обязанностей.
5. Непосредственная реализация прав и обязанностей субъектами права.
6. Правоприменение, осуществляемое властными органами.
7. Воздействие государства на лиц, нарушающих нормы позитивного права.

Доминирующие обособленные управленческие группы активно участвуют в процессе правового воздействия на общество на всех его стадиях.

³⁰ Проблемы теории государства и права. М., 1999. С. 321.

В правовой литературе выделяются сложный и простой процесс правового регулирования. Обособленные управленческие группы имеют все основания не доверять иным субъектам права самостоятельно реализовать свои права и обязанности, вытекающие из норм права. Поэтому они, как правило, стремятся ввести сложный процесс правового регулирования, включающий вмешательство государства. Последнее берет на себя толкование и индивидуализацию нормы позитивного права в ходе правоприменения.

Логика последующего изложения данного раздела определяется выделенными стадиями правового регулирования.

4.3. Способы правового регулирования

Способы правового регулирования (позитивное обяывание, запрет, дозволение), по словам С.С. Алексеева, «представляют собой первичные, исходные элементы правовой материи»³¹.

Под воздействием обособленных управленческих групп известные способы правового регулирования приобретают специфические роли в правовой системе и обществе в целом.

4.3.1. Использование запретов

Наиболее часто в правовом регулировании отношений обособленные управленческие группы употребляют такой способ, как **запрет**, который сопровождается угрозой применения наказания. Особое внимание к запретам проявляется в развитости уголовного права во всех авторитарных и тоталитарных режимах.

Особое внимание управленцев к запрету исходит из несоместности их власти с общественными свободами. Чем больше свобод в обществе, тем скорее оно поставит управленцев под свой контроль, превратит их в инструмент своей власти.

Запрет – это тот инструмент, с помощью которого обособленные управленческие группы не позволяют обществу развиваться, стать сильным, самостоятельным, выйти из-под контроля бюрократии. Образно говоря, это та «смирительная рубашка», с помощью которой сковывается общественная инициатива. Это «пеленки», которыми народ связывается по рукам и ногам. Они поддерживают его младенческое состояние, мешают учиться ходить самостоятельно. Одновременно запреты, как вожжи, позволяют управленцам направлять деятельность общества на те цели, которые они считают выгодными для себя. Таким образом, запреты – есть условие существования обособленных от общества управленческих групп.

³¹ Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. М.: Статус, 1999. С. 353.

Управленцы пытаются запретить действия, которые позволяли бы членам общества участвовать в **управлении государством**, ограничивать власть аппарата управления.

После прихода большевистской партийной бюрократии к власти были запрещены оппозиционные партии, выражение насилием политического протеста посредством митингов, забастовок.

Запреты обеспечивают **ограничение накопления капитала** и появление класса богатых, способного конкурировать с чиновниками за власть.

В советский период под предлогом уничтожения эксплуатации была запрещена частная собственность, предпринимательство.

Как правило, под запрет попадает **производство и распространение идей**, не устраивающих управленцев.

*Уже 28 октября 1917 г. большевистская партократия запретила издание оппозиционных ей средств массовой информации*³².

Для поддержания монополии управленцев на знания, иным группам населения может быть запрещено получение образования.

Запреты, подкрепленные жестокими наказаниями нарушителей, вплоть до их физического устранения, позволяют держать общество в страхе, формировать генерацию послушных воле управленцев людей.

Запреты, как правило, формулируются в самом общем виде, что позволяет применять их по усмотрению чиновников-правоприменителей.

*Например, нормы советского позитивного права запрещали контрреволюционную деятельность*³³, под которой часто понималось любое недовольство властью большевистской партийной бюрократии.

При использовании в правовом регулировании **разрешительного типа регулирования** запрет вытекает сам собой из отсутствия в нормах позитивного права прямого дозволения, ибо все, что не разрешено, – запрещено.

Естественно, в бюрократической правовой системе **нет равенства** правового положения управленцев и управляемой части населения. Запреты в основном относятся к управляемым субъектам.

³² Декрет СНК «О печати» // СУ РСФСР. № 1. Ст. 7.

³³ Из протокола СНК № 21 о создании ВЧК // Отечественная история государства и права. Сб. документов. 1917–1924. Екатеринбург, 1993. С. 18.

Внутри управленческой иерархии также нет равенства. Чем выше положение человека в этой иерархии, тем меньшее число запретов на него распространяется. Свобода главы государства (деспота, абсолютного монарха, вождя) почти ничем не ограничена.

Внутри общества запреты могут распределяться по сословному признаку.

4.3.2. Использование обязывания

Обособленные управленческие группы, обладающие значительной властью, претендуют не только на поддержание ее, но и на активное использование для воздействия на общество с тем, чтобы оно развивалось в нужном для управленцев направлении. В этом случае активное применение находит способ **обязывания**. Он используется в отношении рядовых членов общества и вышестоящими звеньями управления по отношению к нижестоящим. То, что в демократических обществах рассматривается как право граждан, в авторитарных превращается в обязанности.

Например, труд в советской правовой системе являлся не правом, а обязанностью. С.С. Алексеев отмечает, что в советской юридической науке «делалось ударение на «обязанностях», «запретах», «ответственности», иных характеристиках, соответствующих условиям и потребностям тоталитарного строя»³⁴.

От обязанностей не освобождаются даже имущие сословия и само служилое сословие.

Если в Европе дворянство имело право (привилегию) служить, то в Древнем Китае никто не мог быть членом привилегированного сословия, не служа правителю³⁵. При Петре I такое правило было введено в России. Даже высшие сословия боярства и дворянства должны были обязательно учиться и служить государю³⁶.

Государственная власть, не основанная на добровольном выборе населения, вынуждена проводить свою волю через позитивные

³⁴ *Алексеев С. С.* Тяжкий путь к праву // Вестник гуманитарного университета. Серия «Право». 1996. № 1. С. 188.

³⁵ *Волков С. В.* Социальный статус служилого сословия в дальневосточных деспотиях // Феномен восточного деспотизма: структура управления и власти. М.: Наука; Издательская фирма «Восточная литература», 1993. С. 183.

³⁶ Указ от 23 марта 1714 года «О порядке наследования в движимых и недвижимых имуществах» // Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период. М., 1990. С. 261–266; *Ключевский В. О.* Сочинения: в 9 т. Т. 4. С. 70–73.

обязывания, подкрепленные угрозами наказания или иными мерами принуждения³⁷.

Без широкого применения обязываний невозможно реализовать волюнтаристскую и субъективистскую политику, не совпадающую с объективными потребностями общества. Система обязываний, исходящих от государства, охватывает всех субъектов гражданского общества, приводит к огосударствлению этого общества, его партий, религиозных и иных общественных объединений. Она может распространяться даже на семейную жизнь.

Без позитивного обязывания совершенно невозможно управлять поведением самой бюрократии.

Перед аппаратом часто ставится цель выполнения обязанностей с помощью любых средств. Т.е. применяется сочетание широких прав правоприменителя с императивной обязанностью достижения какой-то цели.

Бюрократическая правовая система выстраивает из обязанностей и запретов своеобразный коридор, по которому должен идти каждый субъект права. Говоря образно, «шаг вправо, шаг влево – расстрел».

С.С. Алексеев отмечает, что в системах, где право служит меньшинству против значительного большинства возникает специфическая конструкция средств правового регулирования (правовая логика). Центральными средствами являются юридические обязанности (запреты) с санкциями (юридической ответственностью), которые должны обеспечивать исполнение обязательств. Все право приобретает запретительно-предписывающий облик. Субъективные права здесь существуют как права-привилегии или как права-декларации³⁸.

Правовые системы, нацеленные на достижение интересов большинства, наоборот, имеют механизм, в центре которого поставлены субъективные права и необходимые для них гарантии. Юридические обязанности, запреты и ответственность занимают второе место³⁹.

4.3.3. Дозволения (управомочивание)

Способ дозволения применяется к регулированию поведения управленцев тем больше, чем на более высокой ступени управленческой иерархии они находятся. Это особенно ярко проявляется

³⁷ *Исаков В., Козулин А.* Государственная воля или мера свободы // Коммунист, 1990. № 12. С. 99.

³⁸ *Алексеев С. С.* Право: азбука – теория – философия. С. 284–285.

³⁹ Там же.

при абсолютных монархиях и диктатурах. Чем выше должность чиновника, тем у него больше прав. Глава государства наделяется абсолютным правом, ничем не ограниченным.

Неограниченность прав главы государства хорошо выражена в ст. 20 Артикулов воинских: «...его величество есть самовластный монарх, который никому на свете о своих делах ответу дать не должен. Но силу и власть имеет, свои государства и земли, яко христианский государствъ, по своей воли и благомнению управлять»⁴⁰.

Именно права, которые управленцы присваивают сами себе, определяют сущность бюрократической правовой системы. Управленцы захватывают право от имени Бога или народа управлять экономикой страны в собственных интересах, принимать важнейшие политические решения, распространять в обществе вырабатываемую ими идеологию. Посредством дозволения они создают нормы позитивного права, действие которых распространяют на все общество. И наоборот, правовая система перестает быть бюрократической, а управленцы перестают быть господствующей стратой, если общество становится настолько сильным, что захватывает право самостоятельно формулировать цели экономического и политического развития, свободно производить и распространять информацию, навязывать управленцам правила поведения, осуществлять контроль за ними и в случае отклонения от должного привлекать их к ответственности.

Юридическая техника изложения нормативных актов позволяет скрыть права должностных лиц под видом их обязанностей. Указания на обязанности должностного лица не сопровождаются установлением санкций за их нарушение. В результате, данное лицо по своему усмотрению исполняет требование или игнорирует его, т.е. получает свободу в использовании данного предписания.

Например, многие предписания Президенту РФ, которые содержат нормы Конституции РФ 1993 г., являются фактически управомочивающими, а не обязывающими (как указывается в комментариях), так как не подкреплены эффективными санкциями за их невыполнение.

Кроме того, широкие права могут быть скрыты за обязанностью иным способом. Например, органу власти предписывается достигнуть каких-то целей любыми путями. Т.е. применяется сочетание широких прав правоприменителя с императивной обязанностью достигнуть какой-то цели.

⁴⁰ Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период. М.: Юридическая литература, 1990. С. 289.

Так, советская правовая система 30-х годов XX в. давала возможность органам НКВД использовать широкий спектр средств для выполнения их обязанностей по борьбе с так называемыми врагами народа.

Способ дозволения может широко использоваться обособленными управленческими группами в нормах официально признанного позитивного права, которые не реализуются на деле, являются декларативными. Такие дозволения играют пропагандистскую роль.

Например, советские конституции закрепляли достаточно широкий набор дозволений для граждан страны. Это использовалось в пропагандистских целях. На деле реализовать перечисленные в законе права было невозможно.

Обособленные от общества управленческие группы применяют дозволения для регулирования поведения членов общества в тех случаях, когда воля членов общества не противоречит воле самих управленцев.

Так, граждане СССР по Конституции СССР 1936 г. получают право на труд (ст. 118). Реализация права на образование (ст. 121 Конституции СССР 1936 г.) обеспечивает производство грамотной рабочей силы и навязывание обществу единой государственной идеологии, оправдывающей господство коммунистической партократии.

История содержит примеры, когда управленческие элиты предоставляли населению широкий набор дозволений для того, чтобы чужими руками устранить своих противников.

Большевистское руководство предоставило рабочим и беднейшим крестьянам возможность отнимать имущество у помещиков и буржуазии, вершить самосуд над ними⁴¹, разрушать дисциплину в войсках, которые могли быть использованы против большевистского правительства (Приказ по Петроградскому военному округу «О выборности лиц командного состава и об отмене чинов и отличий»)⁴². Как только рабочие и крестьяне выполнили свою функцию свержения власти прежних правящих групп частных собственников, новая правящая группа коммунистической партократии вернула народ к старому правовому положению, при котором он должен был трудиться, отдавать произведенный продукт государству и лояльно относиться к новым хозяевам страны.

⁴¹ К населению. Обращение Председателя СНК В.И. Ленина // Декреты Советской власти. Т. 1. М., 1957.

⁴² СУ РСФСР. 1917. № 5. Ст. 80.

Предоставление прав может быть использовано как временная уступка населению для привлечения его на сторону определенной управленческой элиты.

Если управленческие группы вынуждены отступать и передавать часть прав иным социальным группам, то это представляется как их великое благодеяние, как дар подвластным.

Освобождение крестьян от крепостной зависимости производилось на основании «Манифеста о великодушнейшем даровании крепостным людям прав состояния свободных сельских обывателей, и об устройстве их быта» (1861 г.)⁴³.

При реализации принципа «разделяй и властвуй» используется наделение разных групп общества разным объемом дозволений.

Большевицкая партократия обеспечивала себе поддержку рабочего класса, предоставляя им больший объем прав, чем крестьянам. Так, делегаты на Всероссийский Съезд Советов, согласно ст. 25 Конституции РСФСР 1918 г., от городских Советов представляли 25 тысяч избирателей, а от губернских съездов Советов, представлявших крестьян, – от 125 тысяч избирателей⁴⁴.

4.3.4. Поощрения

Члены любого общества обладают определенной степенью сопротивляемости. Их невозможно заставить выполнять какую-либо работу только через императивные обязанности. Поэтому управленческие группы вынуждены обращаться к такому способу правового воздействия, как поощрение.

Большевицкое руководство, придя к власти, попыталось построить экономическую систему на одних обязанностях и запретах, подкрепляемых агитацией и угрозами наказаний. В 60-х годах XX в. партийное руководство СССР в целях роста производительности труда расширило применение поощрительных норм путем перевода предприятий на хозяйственный расчет (Постановление Пленума ЦК КПСС 1965 г. «Об улучшении управления промышленностью, совершенствовании планирования и усилении экономического стимулирования промышленного производства»)⁴⁵. Но дальнейшее движение по

⁴³ Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период. С. 382–384.

⁴⁴ Кукушкин Ю. С., Чистяков О. И. Очерк истории Советской Конституции. М.: Политиздат, 1987. С. 246.

⁴⁵ КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т. 10. М.: Издательство политической литературы, 1986. С. 439–445.

этому пути неизбежно приводило к социальному неравенству, росту стремления к накоплению и в конце концов закончилось крахом всей бюрократической государственно-правовой системы.

Если обособленные управленческие группы занимают доминирующее положение в обществе и захватывают производимые обществом блага, то они создают разветвленную систему поощрений выгодного им поведения для членов общества и систему привилегий для себя. Изначально все группы общества делаются бесправными, а затем государство от лица главы наделяет разных людей (сословные группы) разного рода привилегиями. Это создает внутри общества соревнование за получение благ. Каждый пытается выслужиться перед чиновником, распределяющим эти блага.

В первую очередь материальные блага распределяются на основе системы поощрительных норм. Поощряется труд на государство, т.е., по сути, на управленцев. Поощряется активность, направленная на выполнение заданий, спущенных аппаратом управления. Нормы стимулируют участие членов общества в поддержке управленцев, в борьбе с их противниками.

Советский партийно-государственный аппарат ставил перед собой цель с помощью системы поощрений и наказаний создать нового человека, так называемого советского человека, который отличался бы преданностью коммунистической идеологии, послушностью аппарату партии, отсутствием стремления к свободе.

Система поощрений устанавливается в аппарате управления для активизации деятельности подчиненных, поддержания их дисциплины (материальные поощрения, ранги, звания, карьерный рост).

В качестве поощрения может быть использовано право перехода из одного сословия в другое.

Так, согласно Табели о рангах, чиновник выслуживший определенный чин, мог стать дворянином и даже передать свой титул жене и детям.

4.3.5. Рекомендации

Чтобы скрыть обязывание, представить правовое регулирование в демократическом свете, обособленные управленческие группы могут использовать способ **рекомендации**.

Номенклатурные назначения на должности в государственном и партийном аппарате в СССР были представлены в форме рекомендаций. Какой-то партийный орган рекомендовал партийному собранию или избирателям избрать определенного человека на должность. Однако скрываемые от обще-

ственности санкции фактически превращали эти рекомендации в императивные обязывания.

Влияние перечисленных тенденций на нормы позитивного права, их структуру, систему будет описано ниже.

4.4. Методы правового регулирования

Обеспечение всевластия обособленных управленческих групп происходит через использование **административного (императивного, субординации) метода** правового регулирования. Общество, его институты, граждане оказываются в **подчиненном** по отношению к государству, его аппарату и должностным лицам положении. У должностных лиц сосредотачиваются **широкие права** по отношению к гражданам. Последние в основном несут только обязанности перед государством. Их права очень ограничены. Отношения вытекают из **императивных предписаний**, исходящих из различных инстанций государства, в которых степень **централизации** управления очень высокая.

Обособленные управленческие группы стараются внедрить административный метод правового регулирования имущественных, трудовых отношений, а также в область образования, культуры, искусства, распространения информации.

Как отмеченные тенденции влияют на систему позитивного права, будет описано ниже.

4.5. Типы правового регулирования

Сковать активность членов общества, заставить их действовать в строгих рамках, определенных управленческим аппаратом, позволяет применение к ним разрешительного типа правового регулирования. Людям дозволяется только то, что прямо разрешено чиновниками. Отсутствие прямого дозволения рассматривается как запрет.

Конечно, это мешает развитию общества. СССР проиграл экономическое соревнование со странами Запада именно по этой причине. Но зато при таком типе регулирования власть управленцев надежно защищена от посягательств со стороны общества. Этот тип регулирования максимально ограничивает свободу членов общества.

Разрешительный тип регулирования позволяет экономить применение запретов, ибо без лишнего перечисления того, что запрещено, вводится общий запрет на все, что не разрешено.

Например, если ст. 38 Закона СССР от 6 июля 1978 г. «О выборах в Верховный Совет СССР»⁴⁶ прямо не предусмат-

⁴⁶ Ведомости Верховного Совета СССР. 1978. № 28. Ст. 441.

ривала право выдвигать два и более кандидата в депутаты, то это рассматривалось как запрет на такие действия. Но этот запрет нигде не афишировался, что было очень полезно в условиях идеологической войны.

Действие разрешительного типа правового регулирования обеспечивается применением аналогии закона и права при привлечении лиц к юридической ответственности.

При регулировании деятельности аппарата управления обществом в бюрократических правовых системах применяется преимущественно общедозволительный тип регулирования. Это означало, что должностное лицо или государственный орган может делать все, что ему прямо не запрещено. Как уже отмечалось, чем выше должность занимал человек, тем больше свободы действий он имел. Очень часто перед государственным органом или должностным лицом ставится цель. Как он ее будет достигать, не имело значения. Поэтому произвол управленцев мог быть представлен как законность и правопорядок.

Так, произвол партийной и советской бюрократии в период Гражданской войны в России первой четверти XX в., основанный на общедозволительном типе регулирования, в документах обозначался как революционная законность и правопорядок (Обращение Второго Всероссийского Съезда Советов «Рабочим, солдатам и крестьянам!»)⁴⁷.

4.6. Уровни правового регулирования

Обособленные управленческие группы пытаются сконцентрировать правовое регулирование на том уровне, на котором находятся сами. Управленческая элита, как правило, выступает за централизованное регулирование. Нижние слои управленцев требуют децентрализации регулирования. Борьба за власть между управленцами центра и регионов выливается в борьбу за то, на каком уровне производить нормативное и индивидуальное регулирование общественных отношений.

Объединяет управленцев то, что все вместе они не желают упускать власть из своих рук и выступают противниками саморегулирования членами общества, общественными организациями своих отношений. Они всячески противятся передаче полномочий государственных органов частным организациям.

Нежелание допустить саморегуляции отношений обществом может быть стимулом для ограничения прав граждан на участие в управлении общественными делами. Создаются препятствия для

⁴⁷ Съезды Советов РСФСР и автономных республик РСФСР. Сборник документов. 1917–1922. Т. 1. М., 1959.

работы представительных органов власти, для развития местного самоуправления, предпринимательства, для использования референдумов в решении общественных проблем.

Тактические соображения управленцев могут отменить действие общего правила.

Так, ельцинская группировка, ища поддержки у региональных управленческих групп, в борьбе с союзным центром в 1991 г., сама передала часть полномочий правового регулирования на нижние уровни власти. Но как только она укрепилась, начался процесс централизации правового регулирования в конце 90-х годов XX в.

4.7. Приемы правового регулирования

Любая система правового регулирования предполагает использование как нормативного, так и индивидуального приема правового регулирования.

В литературе отмечается некоторая склонность тоталитарных режимов, в отличие от демократических, к использованию индивидуального регулирования отношений, которое основано на широких правах должностных лиц или на прямом произволе. Иногда это оправдывается жесткой борьбой за власть.

В.И. Ленин не раз говорил, что законность в революции не может не иметь своих «границ», что диктатура пролетариата есть власть, «не ограниченная законом»⁴⁸. В начале советского периода партийные деятели и поддерживающие их ученые очень часто высказывались за постепенную замену нормативного регулирования административными приказами⁴⁹.

Отказ от широкого применения нормативного регулирования связан с тем, что всякая норма сковывает свободу усмотрения управленца, мешает реализации его воли.

Руководители органов управления, использующие авторитарный стиль, не доверяют своим подчиненным и поэтому предпочитают более широко использовать индивидуальное регулирование, в отличие от руководителей, придерживающихся демократического стиля управления.

Повсеместное использование индивидуального правового регулирования связано с тем, что господствующие в обществе управленцы не могут доверить людям непосредственно реализовать свои права и обязанности. Для сохранения своей власти они должны

⁴⁸ *Алексеев С. С.* Правовое государство – судьба социализма. Научно-публицистический очерк. М.: Юридическая литература, 1988. С. 15.

⁴⁹ Там же. С. 16.

неусыпно осуществлять контроль за ними посредством внедрения во все отношения правоприменения.

Вместе с тем, управление большой страной с многочисленным населением не может осуществляться без применения универсальных правил поведения, выраженных в нормах позитивного права. Чем значительней централизация власти, тем больше эта власть вынуждена применять нормативные приемы регулирования.

4.8. Режимы правового регулирования

Интересы обособленных управленческих групп тесно связаны с определенными режимами правового регулирования. Правовой режим здесь понимается как комплекс способов, методов, типов, уровней, приемов правового регулирования.

4.8.1. Режим привилегий для управленцев

Бюрократические или административные правовые системы предполагают разделение населения на сословия с различным правовым статусом. «Поскольку существование сословий связано с признанием их государственной властью, – отмечает Волков С.В., – статус каждого сословия обычно зависит от близости к источнику власти и от оценки ею значимости данного сословия»⁵⁰. Поэтому высшим сословием управленцы определяют себя, т.е. служилое сословие.

Очевидно, что управленческие группы пытаются по возможности установить для себя льготный (мягкий) правовой режим.

Например, чиновничество средневекового Китая обладало налоговым иммунитетом и юридическими привилегиями⁵¹.

Чем выше уровень управления, тем свободней правовой режим. Он может предполагать широкие дозволения, возможности усмотрения при принятии управленческих решений, отсутствие строгой ответственности за нарушение норм позитивного права.

Чем ниже уровень управления, тем более жестким становится правовой режим. Максимально жестким он является для рядовых граждан (подданных). Их права и свободы ограничены обязанностями и запретами, строгими мерами ответственности за правонарушения.

4.8.2. Режим общего запрета для подчиненных

Широко используется обособленными управленческими группами в своих интересах режим общего запрета и исключений,

⁵⁰ *Волков С. В.* Указ. соч. С. 178.

⁵¹ Там же. С. 181.

основанный на определенной юридической технике (конструкции). В нормах права устанавливается **общий запрет** на какую-либо деятельность и делаются небольшие исключения из этого запрета, которые позволяют допускать правоприменителю. Общественная роль этого правоприменителя резко возрастает. Он может использовать попавшую ему в руки власть в разных целях: просто наслаждаться ею, получать дополнительные материальные блага в обмен на предоставление права попасть под исключение из правил.

4.8.3. Режим произвола

Обособленные управленческие группы могут поддерживать **режим** полной свободы действий чиновников в отношении членов общества, что выливается в режим произвола. Применяется **презумпция отсутствия** каких-либо **прав** у людей. Одновременно для разных групп общества из этого режима произвола делаются исключения. Группам людей, сословиям даются некоторые права, которые называются привилегиями. Особенно ярко этот режим представлен в Средние века в Европе, на Руси.

Князь и его слуги вольны сделать все со своими подданными. Из этого произвола делаются отдельные исключения. Дворяне имеют право владеть землей с крестьянами. Купцы по милости государственного аппарата и его главы могут торговать и заводить промыслы.

Эти права легко отнимаются. Представители государства их дают. Они же их и отнимают по собственному усмотрению у всего сословия или у отдельных людей.

Режим произвола освящается, как правило, божественной волей. В советский период он оправдывается революционными целями, интересами пролетариата. Управленцы имеют естественные права. Подчиненные имеют естественные обязанности. При отсутствии возможностей у гражданского общества отстаивать свои права этот режим действительно становится естественным, само собой разумеющимся.

ГЛАВА 2

Правосознание обособленных управленческих групп и их деятельность по правовому воспитанию и образованию в обществе

§ 1. Правовое сознание обособленных управленческих групп

Управленческие слои, как и иные обособленные от общества группы, имеют свое правосознание, отличающееся особыми взглядами на существующее и желаемое позитивное право, на юридическую практику.

Иногда управленцы скрывают характер своего правосознания, пытаются создать вид соответствия своего сознания ожиданиям общества. Самый законченный циник пытается предстать перед публикой законопослушным гражданином.

Обособленные управленческие группы имеют свою правовую психологию.

На Западе говорят о коллективном подсознании бюрократии (collective subconscious of bureaucracy)¹.

Устоявшаяся правовая психология может передаваться по наследству, культивироваться в учреждениях. Руководители воздействуют на сознание своих подчиненных. Привлекаемые в управленческие группы лица из других социальных слоев усваивают уже накопленные привычки, традиции и миропонимание, преломляют требования права и закона через призму воспринятых представлений. Происходит своеобразная социализация человека, в процессе которой формируется профессиональное правосознание управленцев.

Общество часто упрекает обособленные управленческие группы в отсутствии **чувства ответственности** перед ним как части правосознания.

Сильные обособленные управленческие группы формируют **свою единую, достаточно развитую правовую идеологию** (рациональные компоненты правосознания). Она отражает собственные интересы управленцев. Чем менее обособлены управленцы от общества, тем в большей степени их идеология отражает интересы общества. В этой идеологии также отражается связь управленцев с иными доминирующими классами и группами общества.

¹ *John Tofflemire*. Japan's economic realities threatening bureaucracy's hold on power // Internet: <http://www.jpn.co.jp/iul96/jp8.html>. 1996. 8 Nov.

Иногда делаются попытки скрыть специфику правосознания управленцев.

Так, советская идеология доказывала, что в СССР, впервые в истории, сформировалась единая система правосознания, ведущими принципами которой становятся идеи законности, равноправия, справедливости, выступающие основой целостно-нормативной ориентации общества в правовой сфере².

Обособленные управленческие группы рассматривают позитивное право как **инструмент осуществления своих интересов**. Естественно, они скрывают такое отношение к праву за разнообразными теориями, созданными для публики, но иногда и для себя, для собственного самообмана.

Законы связывают руки, ограничивают свободу действий управленцев. Стремление к свободе, расширению власти воспитывает в управленцах **неуважение к праву** (правовой нигилизм), склонность к **беззаконию и произволу**. Право рассматривается как помеха в осуществлении управления.

Это особенно ярко проявлялось в первые годы советской власти в России. Так, Д.И. Курский поддерживал порядок, при котором «народный суд абсолютно свободен и руководствуется, прежде всего, своим правосознанием»³. Правовой нигилизм партократии первых лет советской власти оправдывался в трудах Пашуканиса Е.Б., который считал, что буржуазное право последний тип права и при социализме происходит его отмирание (преодоление)⁴.

Л. Коганович прямо осуждал попытки провозгласить верховенство принципа законности и необходимости строить правовое государство. Высшим принципом должна быть диктатура пролетариата, не ограниченная никакими законами. Законы исполняются только в той степени, в какой они целесообразны на данное время⁵.

Страх перед наказанием за нарушение норм права может соединяться у управленцев нижнего и среднего звена с **неуважением к праву**. В периоды, когда право не подкреплено силой принуждения, у управленцев может возникать правовой цинизм.

Управленцы хорошо знают, какие нормы закона подкреплены силой и их надо исполнять, а какие беззащитны и их можно смело

² Лукашева Е. А. Социалистическое правосознание и законность. М., 1973. С. 292, 299; Марксистско-ленинская общая теория права и государства. Социалистическое право. М., 1973. С. 147–148.

³ История политических и правовых учений. М., 1995. С. 642.

⁴ Там же. С. 644–645.

⁵ Там же. С. 650.

нарушать, а может быть и необходимо нарушать в интересах своей группы или начальства. Часто они уверены, что право там, где сила, что сила есть право, что право есть организованная сила.

В литературе отмечается наличие у должностных лиц среднего и низшего звена таких черт профессионального правового сознания, как **правовой инфантилизм**. Он заключается в несформированности и пробельности правовых взглядов, знаний, установок и представлений. Другим их свойством может быть правовой негативизм, т.е. осознанное игнорирование требований законов, скептическое отношение к праву, а также преступные установки⁶.

Управленцы – более целеустремленные и рационально мыслящие люди. К ним больше, чем к представителям других групп общества, подходит характеристика, данная И.А. Ильиным: «...такой человек не отрицает право, но признает его лишь *односторонне*, лишь постольку, поскольку оно соответствует *его* интересу. Так, он настаивает на своих полномочиях, но в то же время всегда готов преувеличивать их посредством кривотолка; он не любит выяснять свои обязанности и всегда готов ускользнуть от их исполнения; и если страх не заставит его удержаться в пределах запретного, то беспечность или корысть легко сделают его правонарушителем или даже преступником. Такой человек твердо знает, что *другие* ему «должны» и *чего они* не «смеют»; но он постоянно готов забыть, что *он* «должен» другим и *чего он* «не смеет». Отстаивая свой интерес, он возмущается и протестует, взывает к «принципам», к «праву» и «справедливости»; и быстро превращается в хищника, как только право не успеет прикрыть чужой интерес, или в лжеца, как только оно успеет это сделать. Настаивая на том, что «се – мое», он всегда готов присовокупить о чужом: «а то – мое же». Право «свято» для него лишь до тех пор, пока *ему* по пути с законом; иными словами, оно для него совсем не «свято»⁷.

Пренебрежение законностью **оправдывается** стремлением к иным ценностям: реализации интересов пролетариата, осуществлению мировой революции, скорейшему построению рыночных отношений. Целесообразность ставится превыше законности.

Обособленные управленческие группы не придают большого значения распространению **профессионального юридического образования**, так как право это воля правителей, начальства. Управленцы разных рангов лучше юристов знают, что от них требует начальник, сами способны истолковать эту волю без юристов-профессионалов. Здесь главное не знание словесной оболочки, в кото-

⁶ Право и политика современной России. М.: Былина, 1996. С. 209–210.

⁷ Ильин И. А. О сущности правосознания. М.: Рарогъ, 1993. С. 42.

рую помещено правило, а знание цели, которую оно преследует (цель провозглашенная и подразумеваемая).

Вместе с тем, управленцы имеют большее, чем у остального населения, **знание законодательства**, регулирующего отношения в управляемой ими сфере жизни. При необходимости они имеют возможность получить знания, которыми владеют юристы профессионалы.

Отмечается **высокая степень субъективизма** в правовом сознании обособленных управленческих групп. Наличие и сила объективного естественного права может отрицаться.

Например, Н.И. Бухарин говорил об исчезновении объективных экономических законов в ходе социалистического строительства, замене их сознательно организуемой деятельностью, свободной постановкой цели и программированием деятельности.

Мощь тоталитарного или авторитарного государства позволяет думать, что руководители его могут все и им не обязательно считаться с законами объективной действительности. История между тем показывает, что пренебрежение к объективным законам развития общества, его потребностям постоянно приводит к падению самых мощных империй⁸.

Для обособленных управленческих групп свойственно этатистское сознание в его тоталитарной разновидности⁹. Интересы аппарата управления, скрытые за словом государства, всегда ставятся превыше интересов личности. Идеи свободы рассматриваются, как правило, как нечто чуждое, подрывающее сложившийся правовой порядок.

Обособленные управленческие группы могут **монополизировать правовые знания** и претендовать на то, чтобы быть единственными носителями правового разума. Они создают правовые идеалы (субъективное естественное право) и навязывают их всему обществу как общезначимые.

Занимая господствующее положение в обществе, обособленные управленческие группы **формализуют** свои представления о должном **в позитивном праве**. Как непосредственные участники правотворчества и правоприменения, они способны внести свое собственное видение необходимого для общества в характер позитивного права, в направление его реализации. Свое видение права они реализуют через толкование права.

⁸ *Васильев Л. С.* История Востока: в 2 т. Т. 1. М.: Высшая школа, 1998. С. 97–151.

⁹ *Мамут Л. С.* Этатизм и анархизм как типы политического сознания (домарксовский период). М.: Наука, 1989. С. 109.

§ 2. Деятельность обособленных управленческих групп по правовому воспитанию и образованию в обществе

Обособленные управленческие группы, составляющие государственный аппарат, аппарат церкви, правящей партии и других учреждений определяют цели, задачи правового воспитания и образования населения. Управленческие элиты выбирают, какие правовые течения поддержать и использовать для воздействия на массы.

Например, в Китае управленческие элиты поддерживали то легизм, то конфуцианство.

Управленческие элиты государства ... то поддерживали ..., то боролись с ним.

Вступая в любые отношения с населением, управленцы участвуют в социализации членов общества. Они оказывают влияние на правосознание общества всем своим поведением, иногда даже не желая этого.

Правовое воспитание является важнейшим инструментом, обеспечивающим доминирование управленцев в обществе. Никто не может управлять страной только с помощью насилия.

Обособленные управленческие группы стараются монополизировать **роль субъекта правового воспитания**. Общественные силы, которые способны быть носителями правовой идеологии, или ставятся под контроль управленцев, или подавляются.

Например, в Советском государстве все ученые должны были проводить в процессе правового обучения и воспитания те идеи, которые одобрялись партийным аппаратом. Инакомыслие в правовой идеологии не допускалось. Западные теории права критиковались, ознакомление с ними затруднялось.

Предметом воздействия обособленных управленческих групп является правовая идеология, а также чувства, настроения, эмоции, переживания массы населения. Формируется определенное общественное мнение.

Тоталитарное государство пытается распространить свое воспитательное воздействие на **всех людей**.

Например, в одной из советских работ отмечалось, что необходимо большое внимание уделять правовому «воспитанию каждого советского человека, внедрению в его сознание высоких требований социалистического права и морали»¹⁰.

¹⁰ *Чхиквадзе В. М.* КПСС и Советское государство и право. М., 1984. С. 238.

2.1. Цели воздействия

Обособленные управленческие группы имеют собственные цели правового воспитания населения, заключающиеся в следующем:

1. Не допустить, чтобы общество могло **самостоятельно** формулировать правовые идеи на основе своих потребностей и интересов. Обособленные от общества управленческие группы заинтересованы, чтобы общество оставалось в развитии на уровне ребенка и нуждалось в опеке управленческого аппарата (религиозного или государственного).

2. Убедить людей в **справедливости, разумности** существующего права. Для обособленных управленческих групп важно, чтобы общественные идеалы не расходились с нормами права, которые они навязывают обществу, что позволяет сформировать правопослушного человека.

3. Создать благоприятный **имидж власти и ее правовой деятельности**. Правовая пропаганда может быть направлена на оправдание или сокрытие произвола, который часто творят управленцы.

4. Убедить людей в **необходимости подчиняться** существующему праву. Стимулом правопослушания может быть и страх.

Управленцы пытаются выработать в обществе непримиримость к нарушению норм права, которые они создают, и на этой основе привлечь членов общества к деятельности по защите этих норм.

Непримиримости к нарушениям социалистического порядка, установленного коммунистической партократией, требовали от населения в СССР¹¹.

5. Показать **перспективы** развития права.

6. Если позитивное право закрепляет права населения, то в интересах управленцев сохранить положение, при котором граждане **не знают** своих прав, не выражают желание ими воспользоваться или не умеют этого сделать.

Например, в советский период тексты законов были часто недоступны для населения. Трудно доступными были акты по трудовому, гражданскому, административному праву¹².

Закрытость деятельности аппаратов управления обеспечивает незнание гражданами правовой практики.

¹¹ Гревцов Ю. И. Инициатива и активность граждан в юридических отношениях // Правоведение. 1986. № 6. С. 7.

¹² Кудрявцев В. Н. Юридические исследования – на уровень новых задач // Советское государство и право. 1987. № 6. С. 7.

Обособленные управленческие группы **не нуждаются в распространении профессионального юридического сознания** в обществе.

7. Важной целью правового воспитания является **борьба с инакомыслием**.

В отечественной литературе отмечается, что Коммунистическая партия и Советское государство с самого начала революции вело острую борьбу с носителями буржуазного правосознания¹³.

Удобное для обособленных управленческих групп правосознание населения является ключом к обеспечению всех **иных интересов** управленцев. Оно позволяет управленцам осуществлять протворчество и обеспечивает реализацию права.

2.2. Средства воздействия, используемые обособленными управленческими группами

Обособленные управленческие группы концентрируют в своих руках различные ресурсы, позволяющие им осуществлять воздействие на правосознание общества.

2.2.1. Материальные средства

Для производства пропагандистских идей, ведения правовой агитации и пропаганды, осуществления юридического образования нужны финансовые и материальные средства, которые заимствуются у самого населения через его налогообложение.

Как отмечает С.С. Алексеев, советская партийно-государственная машина не жалела никаких ресурсов, никаких денег для поддержания «плодовитости научных мужей», масштабности научных свершений и преподавания, направленного на поддержание линии партии¹⁴.

2.2.2. Социальные средства

Обособленные управленческие группы пытаются включить в процесс воздействия на человека окружающие его **социальные группы**. Государства Востока часто используют для этого общину, которая подавляет развитие личности, встраивает человека в социальную иерархию.

В советский период для давления на человека использовали **трудовой коллектив**, общественные организации, в которые он входил: профсоюз, партию, молодежные организации. Партаппарат

¹³ Правовое воспитание и социальная активность населения. Киев: Наукова думка, 1979. С. 41.

¹⁴ Алексеев С. С. Тяжкий путь к праву // Вестник гуманитарного университета. Серия «Право». 1996. № 1. С. 182.

практиковал направление в суды общественных обвинителей, которые должны были выступать от имени трудовых коллективов, общества в целом¹⁵.

Управленческие группы привлекают на свою сторону **часть интеллигенции**, которая используется для производства нужных управленцам идей, распространения их среди масс.

*«Активное участие в строительстве социализма, – отмечалось в советской литературе, – принимала интеллигенция»¹⁶. Она использовалась для обеспечения **идейного единства советского общества**.*

2.2.3. Организационные средства

Мощными орудиями правового воспитания является сам государственный аппарат, аппарат правящей партии, церкви, иных общественных организаций.

Например, в СССР главными органами правового воспитания назывались Коммунистическая партия и Советское государство¹⁷.

Управленцы могут использовать в своих интересах подконтрольные им научные учреждения, средства массовой информации, учреждения культуры.

«Сотни институтов и учебных заведений, десятки и сотни тысяч книг, учебников, – отмечает С.С. Алексеев, – были нацелены в советский период на вдалбливание в умы людей “единолично правильной” партийной идеологии»¹⁸.

Распространение выгодной управленцам правовой идеологии осуществляется через учебные заведения.

Так, партийный и государственный аппарат в СССР открыто указывал вузам и преподавателям, как они должны работать и чему учить студентов¹⁹. От учителей школ и иных

¹⁵ Правовое воспитание и социальная активность населения. С. 47.

¹⁶ Кукушкин Ю. С., Чистяков О. И. Очерки истории советской конституции. М., 1987. С. 141.

¹⁷ Правовое воспитание и социальная активность населения. С. 41.

¹⁸ Алексеев С. С. Тяжкий путь к праву. С. 182.

¹⁹ Основные направления перестройки высшего и среднего специального образования в стране // СП СССР. 1987. Отдел первый. № 22. Ст. 81; Постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 13 марта 1987 г. № 325 «О мерах по коренному улучшению качества подготовки и использования специалистов с высшим образованием в народном хозяйстве; № 326 «О повышении роли вузовской науки в ускорении научно-технического прогресса, улучшении качества подготовки специалистов; № 327 «О мерах по улучшению подготовки и использования научно-педагогических и научных кадров».

учебных заведений требовали пропаганды положений советских конституций²⁰.

Религия с древности использовалась для **апологетики существующих законодательных установлений**, исходящих от управленческих элит, для придания им и их авторам авторитета.

Например: Утверждалось, что Минос, царь Крита, каждые девять лет отправлялся к своему отцу, богу Зевсу, для бесед с ним и на основании его откровений устанавливал законы для своего государства. Ликург, законодатель Спарты, действовал по воле Аполлона Дельфийского. Одобрения его он получал через дельфийских прорицательниц. Они признавали его законы как безусловно полезные, причисляли самого Ликурга к божествам²¹.

По священному учению древних евреев законы еврейского народа получены Моисеем прямо от бога²².

В древнем Египте судьи считались жрецами богини справедливости и правосудия Маат. Священными считались нормы права и решения судов. Шло восхваление власти богов и фараона, который характеризовался как творящий правду и стремящийся к справедливости. Только подчиняясь законам можно было добиться милости богов в загробной жизни. Существующие порядки изображались²³.

Настойчиво подчеркивали божественный характер своей власти и своих законов, соответствие их неизменным божественным установлениям и справедливости шумерские и вавилонские правители. Это нашло отражение в Законах Хаммурапи «По велению Шамаша, великого судьи небес и земли, да сияет моя справедливость в стране, по слову Мардука, моего владыки, да не найдут мои предначертания никого, кто бы отменил их»²⁴.

2.2.4. Идеологические средства

Средствами воздействия на правосознание населения могут быть угрозы, обман, психологическое воздействие, приемы педагогики, идеи социальной психологии и других наук, искусство, религия.

Средством распространения идей могут быть все средства массовой информации, особенно специальные.

²⁰ Правовое воспитание и социальная активность населения. 1979. С. 42.

²¹ Платон. Законы. М., 1999. С. 71, 730.

²² История политических и правовых учений. М., 1983. С. 23.

²³ Там же. С. 23–24.

²⁴ Там же. С. 25.

Например, в Советском государстве издавались специальные правовые журналы, выполнявшие воспитательную и образовательную роль: «Человек и закон», Советская милиция», «Советская юстиция», «Социалистическая законность», «Социалистическое государство и право».

2.2.5. Правовое воздействие на сознание

Право является важнейшим фактором воздействия на сознание людей. Важнейшую идеологическую роль обычно играют конституции и иные законы общего характера.

Отмечается, что декреты советской власти, конституция служили важной формой правовой пропаганды в широких народных массах. М.И. Калинин подчеркивал, что статьи Конституции являются «могучим фактором воспитания людей»²⁵.

Этому воздействию будет посвящен специальный раздел.

2.3. Формы и методы воздействия на сознание людей

Под формами правового воспитания здесь будут пониматься способы внешнего выражения правовоспитательной и правообразующей деятельности.

1. Формирование правовых идей может осуществляться самими управленческими группами (государственными, партийными, религиозными) или через представителей науки, образования, культуры, средств массовой информации.

Например, В.И. Ленин принимал живое участие в написании и редактировании брошюр пропагандистского содержания²⁶.

2. Распространение правовых взглядов осуществляется через юридическое образование, правовую агитацию и пропаганду.

Активную пропагандистскую деятельность вело специально созданное для этого общество «Знание».

Правовое обучение и правовая пропаганда рассматриваются как формы правового воспитания населения²⁷.

3. Воздействие на сознание людей в ходе **привлечения их к правовой практике** – правотворчеству и правоприменению – в качестве участников или наблюдателей. Вовлекая людей в правовую практику, управленцы создают у них чувство сопричастности к управленческой деятельности. Такая форма правового воспитания одновременно создавала видимость «подлинного демократизма»²⁸.

²⁵ Калинин М. И. Избранные произведения. М., 1975. С. 286.

²⁶ Правовое воспитание и социальная активность населения. С. 53–54.

²⁷ Там же. С. 212.

²⁸ Там же. С. 44.

В советские времена – это выездные суды, показательные судебные процессы. Проведения образцовых, гласных, воспитательных процессов требовал В.И. Ленин²⁹. «Юридически правильно организованный показательный процесс дает очень много для правовоспитательной работы, особенно в трудовом коллективе», – отмечалось в советской печати³⁰.

Пропагандистскими мероприятиями сопровождалось каждое принятие новой советской конституции.

В советский период значительная часть населения составляла так называемый «актив», которому предоставляли небольшие властные полномочия в решении задач, поставленных партаппаратом. «Воспитанию у трудящихся активной правовой позиции способствовало широкое привлечение их к работе органов власти, правоохранительных органов, товарищеских судов, различных самостоятельных массовых организаций трудящихся», – отмечалось в советской печати³¹.

Часть рабочих и крестьян призывали к деятельности в Советах, где они работали под надзором партаппарата, получали правовые знания и навыки правового лицемерия.

4. Нецеленаправленное воздействие на общество в ходе правовой деятельности управленцев, например в результате безнаказанного произвола, творимого должностными лицами и государственными органами.

5. Организационно-политическая деятельность по созданию идеологического аппарата, организации его работы, устранению неугодных управленцам идеологических институтов.

Выделяют формы **массового и индивидуального** воздействия на людей³².

В советский период к индивидуальному воздействию на человека относили: наставничество, шефство, обсуждение на общем собрании, заседании комсомольского комитета поступка того или иного лица, разбор в товарищеском суде дела о правонарушении, отчеты на собраниях³³.

Воздействие на членов общества может быть **непосредственным и опосредованным**.

Опосредованное воздействие производится, например, с помощью средств массовой информации.

²⁹ Ленин В. И. Полн. Собр. соч. Т. 44. С. 396, 399.

³⁰ Правовое воспитание и социальная активность населения. С. 47.

³¹ Там же. С. 41.

³² Айзенберг А. М. Задачи и формы правового и нравственного воспитания подростков. М., 1975. С. 27–30.

³³ Там же. С. 29–30.

Время от времени представители власти должны общаться с народом непосредственно. Люди с укоренившейся вождистской идеологией испытывают после общения с большим начальством прилив сил и готовность фанатично исполнять все, что этот начальник прикажет.

Советские руководители первой революционной волны часто использовали непосредственные формы общения с народом на митингах и собраниях.

Выделяют также **методы воздействия** на население. Это может быть либо принуждение (посредством которого может возбуждаться, например, страх), либо убеждение³⁴.

Метод принуждения широко используется всеми бюрократическими организациями. Репрессии, иногда массовые, должны убедить население беспрекословно повиноваться правителям. С помощью репрессий уничтожаются носители враждебной управленцам правой идеологии. Меры принуждения, – писалось в советской печати, – используются «как средство перевоспитания, убеждения в целесообразности точного и неуклонного соблюдения требований правовых норм»³⁵.

Чем более чуждо народу право, навязываемое управленцами, тем шире применяется метод принуждения для того, чтобы заставить народ привыкнуть к соблюдению этого права.

2.3.1. Осуществление правовой пропаганды и агитации

Под правовой пропагандой в данном случае понимается процесс целенаправленного систематического внедрения в сознание людей идей о справедливом характере позитивного права и его реализации.

В целях осуществления правовой пропаганды советский аппарат управления проводил митинги, собрания. С целью воздействия на сознание населения огромными тиражами выпускалась правовая пропагандистская литература.

В ходе правовой пропаганды используются специальные **приемы воздействия** на толпу.

В.И. Ленин, направляя В.Д. Бонч-Бруевичу одну из брошюр об исполнении советских законов, написал, чтобы заглавие ее было «пояснее, поярче и погромче»³⁶.

В ходе правовой пропаганды используется **конформизм** населения. Людей убеждают в массовом распространении тех или иных

³⁴ *Гранин А. Ф.* Убеждение и принуждение в правоохранительной деятельности органов внутренних дел. Киев, 1973.

³⁵ Правовое воспитание и социальная активность населения. С. 225.

³⁶ *Ленин В. И.* Пол. Собр. соч. Т. 50. С. 217.

идей, которые выгодны управленцам. Это так называемая опора на общественное мнение.

С древних времен правители практиковали проведение на людных площадях казней людей, выступающих против них. Это призвано было устрашить толпу. Показательные судебные процессы практиковало советское государство. «Велика воспитательная роль самого судебного процесса, итоги которого, правильно понятые и одобренные присутствующими, сами по себе имели уже предупреждающее значение и воспитывали граждан в духе соблюдения правил социалистического общежития», – отмечалось в советской печати³⁷.

В ходе правовой пропаганды управленцы могут опираться на религиозные верования людей. Это может быть не только вера.

2.4. Общие свойства правовой идеологии, распространяемой в обществе

Типичной чертой правовой идеологии, распространяемой в обществе обособленными управленческими группами, является **лицемерие**. Провозглашаются одни цели (правового воспитания), а фактически реализуются другие. Пропагандируемые идеи имеют свой подтекст.

Обособленные управленческие группы тщательно **маскируют сущность своего права**, убеждая массы, что принимаемые ими законы направлены на реализацию интересов **пролетариата или всего общества**, служат делу охраны личности вообще, помогают сотрудничеству между различными классами к их обоюдной выгоде.

*Оправдывая произвол государства, творимый в СССР, Л. Каганович утверждал, что высшим принципом должна быть диктатура пролетариата, не ограниченная ни какими законами. Законы должны исполняться только в той степени, в какой они целесообразны на данное время*³⁸.

Властвующие стараются тесно **сплести свои интересы** с интересами подвластных, писал Г.Ф. Шершеневич, по возможности не доводя последних до осознания противоположности своих интересов и интересов властвующих³⁹.

Обособленные управленческие группы принимают меры по оправданию своей правовой деятельности, приданию ей благовидной формы.

³⁷ Правовое воспитание и социальная активность населения. С. 47.

³⁸ История политических и правовых учений. М., 1995. С. 650.

³⁹ *Тихонравов Ю. В.* Основы философии права. М., 1997. С. 301.

Поскольку управленцы заинтересованы во что бы то ни стало сохранить государство как форму осуществления своей власти, то они поддерживают распространение в праве идей верховенства **интересов государства** над частными интересами отдельных граждан.

В XX в. в демагогических целях управленческие группы вынуждены были закрепить права и свободы человека в законодательстве. Отсюда возникает проблема развития у граждан **«правильного представления»** о правах и обязанностях, об ответственности перед коллективом и обществом», «правильного» понимания законов⁴⁰.

В советский период граждан убеждали, что они располагают **самым большим в мире объемом прав** и свобод. Акцент делался на ценности **социально-экономических прав**. Гражданам внушали, что права надо использовать **строго в указанных управленцами целях**. В противном случае они служат врагу.

Ограничение личных прав может оправдываться необходимостью обеспечения прав всего общества, от имени которого говорят управленцы.

Права представляются как дар вождей своему народу, который должен отвечать на это покорностью и любовью.

«Воистину царский подарок россиянам сделал Президент России, подписав 25 ноября 1999 г. Федеральный Закон № 207-ФЗ. Данный Закон не только упрощает начисление подоходного налога, но и вводит новую, более либеральную шкалу этого налога», – пишет журналист Парламентской газеты⁴¹.

§ 3. Формирование профессионального и научного правосознания

Лица, обладающие профессиональным и научным правосознанием, нужны обособленным управленческим группам для воздействия на сознание всего общества. С их помощью проводятся научные исследования общества, формируются нужные управленцам идеи, подготавливается и издается научно-популярная литература⁴². Ученые помогают управлять обществом и поддерживать его в состоянии «толпы». Вместо просвещения его они помогают играть на чувствах людей (национальных, религиозных и др.).

⁴⁰ **Чхиквадзе В. М.** Указ. соч. С. 236.

⁴¹ **Дунаев Г.** Что принесет россиянам новый год // Парламентская газета. 22 декабря. 1999. С. 3.

⁴² **Чхиквадзе В. М.** Указ. соч. С. 241.

Сегодня признается, что гуманитарные науки в СССР были жестко подчинены власти и выступали коллективным пропагандистом «единственно верного» мировоззрения⁴³.

3.1. Формирование научного правосознания

Прежде чем использовать ученых в своих целях, управленцы должны воспитать сами удобные для них научные кадры.

Ученые **нанимаются добровольно** для выработки и распространения нужной управленцам правовой идеологии или **принуждаются** выполнять определенную работу. Те, кто не хотел работать на власть, могут уничтожаться, выдвorfяться за пределы страны, лишаться свободы. Их могут просто нейтрализовать, лишив возможности работать в сфере науки, не давая возможности распространять известную им информацию.

Например, в Китае государство то преследовало конфуцианцев, уничтожая их труды, то поддерживало их учение в качестве государственной идеологии. В империи ... на определенном этапе использовали представителей учения манихейства. Когда они выполнили миссию ограничения власти аристократии, их физически уничтожили.

«Селекцией» в ученом мире занимались и руководители советского государства⁴⁴.

Правовая наука ставится управленцами под **жесткий контроль**. Она может выполнять строго указанные задания по подведению наукообразной базы под конкретные идеи, исходящие от управленцев. Некоторые научные темы делаются закрытыми, и никто не смеет с ними работать.

Так было с темами, связанными с бюрократизмом в СССР. Проблемы борьбы с бюрократизмом с использованием правовых средств начали изучаться только в конце 80-х годов XX в.⁴⁵

В ученых воспитывают дух **конъюнктурины**. Они привыкают работать только на заказ и не смеют выдвигать идеи, которые могут не понравиться власти имущим. Вместо поиска истины ученые уходят от изучения актуальных вопросов действительности. В результате такого воспитания ученые перестают ставить проблемы, повторяют известные истины, занимаются общими рассуждениями⁴⁶.

⁴³ Политология для юристов. Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М., 1999. С. 501–502.

⁴⁴ **Денисов С. А.** Селективная политика.

⁴⁵ **Кудрявцев В. Н.** Юридические исследования – на уровень новых задач // Советское государство и право. 1987. № 6. С. 5.

⁴⁶ **Кудрявцев В. Н.** Указ. соч. С. 7.

3.2. Превращение науки в идеологию

Обособленные управленческие группы превращают науку в **идеологию** (набор догм), нравственное учение, используемое для манипулирования общественным правосознанием. Ее главной целью становится доказывание, с помощью научных и околонучных приемов, верности проводимой обособленными управленческими группами правовой политики, **апологетика** существующих правовых порядков. Наука превращается в политико-правовую доктрину как совокупность ценностных суждений и идеологических оценок. Определенные догмы выдаются за научные знания.

Так, в конце советского периода была признана «утрата правоведением по многим своим характеристикам статуса подлинной науки – служительницы истины и прогресса, превращение ее в наукообразную сферу практической политики и идеологии, которые подчас зависят от изменчивых установок и формулировок отдельных руководящих работников, цитат и лозунгов конкретного момента. Отсюда – создание целой системы канонизированных и вместе с тем внезапно меняющихся мифов, идеологем, в рамках которых происходит нескончаемый кругооборот закостенелых обсуждений и дискуссий»⁴⁷.

Смещается предмет правовых наук. Управленцы стараются не допустить ученых к изучению реальной жизни (сущего). Им предлагают изучать только должное. При этом должное не имеет объективной базы, а строится на субъективном мнении ученых, которые отражают интересы нанявших их управленцев.

Примером могут служить советские учебники по теории государства и права, дающие материал о должном праве и умалчивающие о праве реально действующем.

Теория права в интересах управленческих групп может не различать официально признаваемое позитивное право и реальное позитивное право, тем самым скрывая от общества истинное положение вещей.

3.2.1. Отказ от поиска истины. Догматизм

Под воздействием управленцев наука перестает искать **истину**. Она удовлетворяется набором догм, которые навязываются ей управленцами, и выдает их за научные знания. Новые идеи выводятся из уже имеющихся догм. «Подобно тому, – пишет Л.И. Спиридонов, – как во времена Фомы Аквинского роль такого рода

⁴⁷ *Алексеев С. С.* Несколько мыслей о нашей юридической науке // Советское государство и право. 1989. № 5. С. 77.

исходных посылок играли Библия и религиозная догматика в целом, в период господства административной системы в советском правоведении аналогичную функцию выполнял возведенный в догму марксизм-ленинизм»⁴⁸.

В советское время, признается сегодня в учебниках, теория государства и права была загнана в «надуманные, вульгаризированные схемы»⁴⁹. С.С. Алексеев в своих мемуарах живо описывает процесс научной деятельности в советский период: «Одна-две-три цитаты из “классиков” (великое открытие, если найдено новое высказывание, пусть даже обрывок случайной фразы) плюс выдержки из партийных документов, плюс несколько фактиков, вольно отобранных, вольно, с заданной целью скомпонованных и истолкованных, и вот тебе вся “наука” – обосновывай заранее известные выводы, сочиняй масштабные исследования, книги, учебники. Возник некий цитатно-мифический полуреальный мир, доступный и внешне престижный, в котором вращались тысячи и тысячи научных сотрудников, по большей части искренне веровавших в основательность и глубину своих околонучных свершений»⁵⁰.

Догматизм используется для **искажения действительности**:

Советская юриспруденция, как и вся советская наука, утверждала, что советское право служит средством выражения и реализации воли трудящихся или даже всего народа. В учебниках было написано, что в советских законах выражена «высшая социальная целесообразность» и «высшие нравственные идеалы», «передовая мораль»⁵¹. Правовая теория доказывала, что советское право – это социалистическое право, что для него свойственен демократизм, интернационализм, гуманизм, справедливость, законность⁵². Советские ученые утверждали, что в деятельности Советов в СССР проявлялся «подлинно народный, демократический характер советской представительной системы»⁵³.

⁴⁸ *Спиридонов Л. И.* Теория государства и права. М.: Фирма «Гардарика», 1996. С. 8.

⁴⁹ *Венгеров А. Б.* Теория государства и права. М., 1998. С. 13.

⁵⁰ *Алексеев С. С.* Тяжкий путь к праву. С. 182–183.

⁵¹ Проблемы теории государства и права. М., 1979. С. 324–325.

⁵² Теория государства и права. М., 1980. С. 148.

⁵³ *Курицын В. М.* Развитие прав и свобод в советском государстве. М., 1983. С. 165.

3.2.2. Превращение науки в инструмент пропаганды и агитации

Функция распространения объективных знаний о мире (**воспитания и обучения**) трансформируется в функцию агитации и пропаганды тех идей, которые выгодны обособленным управленческим группам.

Например, идейно-политическая роль советской науки преобладала над ее познавательной ролью. Любой научный труд правового характера в советские времена должен был быть направлен на восхваление власти партократии.

Наука занимается распространением **мифологических** представлений о мире. Топич отмечает, что «традиционалистские, идеологически-мировоззренческие доктрины подменяют исследование реальных явлений теми или иными фантастическими представлениями о действительности, ценностными стереотипами и моделями мысли»⁵⁴.

Критика превращения науки в идеологию звучала на Западе давно⁵⁵. Но советские ученые с ней не соглашались, защищали свое стремление подменять науку идейно-политическими симпатиями и антипатиями, пристрастиями и устремлениями, оценками и представлениями о должном мире⁵⁶.

3.2.3. Апологетика поддерживаемого управленцами порядка и борьба с инакомыслием

Правовая наука в интересах обособленных управленческих групп занимается **апологетикой** выгодной управленцам правовой действительности и правовых идей.

«Надо признать, – писал академик Кудрявцев В.Н. в конце советского периода развития страны, – что в наших работах длительное время наблюдалась лакировка действительности. Причин тому несколько: недостаточная гражданская смелость, отсутствие социальной информации, позиция перестраховки со стороны ведомств и издательств»⁵⁷. При этом он вынужден умалчивать о политике государства и правящей партии по преследованию инакомыслящих.

Апологетическая направленность советской науки при рассмотрении государственно-правовой действительности

была признана другим академиком, С.С. Алексеевым. Наука была настроена на демонстрацию только преимуществ действующей правовой системы, восторгалась сегодняшними реалиями и потеряла критически-конструктивную целеустремленность, перестала служить обществу»⁵⁸.

Реализацию в праве **интересов управленцев** наука выдавала за реализацию интересов народа или большинства в лице пролетариата.

Советская наука доказывала, что право, обеспечивающее господство коммунистической партократии, является средством выражения и реализации воли народа.

Правовая наука в интересах управленцев может создавать видимость демократизма в правотворчестве.

В советских учебниках в условиях тоталитарной реальности говорилось, что участие народа в обсуждении законов и проведении их в жизнь «прочно вошло в практику советского государственного управления»⁵⁹.

Наука скрывает методы, которыми управленцы удерживают власть и борются с оппозицией.

Советские ученые замалчивали до определенного времени массовые репрессии, проводимые в СССР, доказывали, что советское право гуманно⁶⁰. Изучение принципов советского уголовного права «дает возможность выявить демократическую и гуманистическую сущность советского уголовного права», – писали авторы работы «Принципы советского уголовного права» в 1988 году⁶¹. Демократизмом называется преследование инакомыслия в СССР. Гуманным является использование рабского труда осужденных за уголовные преступления.

Ученые превращаются в придворных льстецов.

В учебниках утверждалось, что в советских законах выражена «высшая социальная целесообразность» и «высшие нравственные идеалы», «передовая мораль»⁶².

Правовая наука навязывает обществу некритическое отношение к правовой действительности. Она поддерживает идеи вождизма, веру в «добраго царя», который решит все общественные проблемы. Таким образом наука уничтожает стимулы к самостоятельному правотворчеству народа.

⁵⁴ История политических и правовых учений. М., 1983. С. 18.

⁵⁵ *Prelot M.* La science politique. Paris, 1961. P. 65–66.

⁵⁶ История политических и правовых учений. М., 1983. С. 14.

⁵⁷ *Кудрявцев В. Н.* Юридические исследования – на уровень новых задач // Советское государство и право. 1987. № 6. С. 6.

⁵⁸ *Алексеев С. С.* Несколько мыслей о нашей юридической науке. С. 77.

⁵⁹ Проблемы теории государства и права. М., 1979. С. 342.

⁶⁰ Там же. С. 341.

⁶¹ *Келина С. Г., Кудрявцев В. Н.* Принципы советского уголовного права. М., 1988. С. 5.

⁶² Проблемы теории государства и права. С. 324–325.

Наука может оправдывать произвол управленческих групп. Например, в первые годы советской власти развивалась теория, согласно которой право является **системой общественных отношений**, соответствующих интересам господствующего класса⁶³.

Произвол, существовавший в первые месяцы после революции 1917 г. в России, рассматривался как свободное, не скованное никакими законами **творчество народных масс**.

Защита интересов управленцев может проявляться в отстаивании идеи доминирования **интересов государства** в праве над частными интересами отдельных граждан⁶⁴.

В частности, главной задачей социалистической законности провозглашалась защита государственной собственности, а не права и свободы человека и гражданина.

Вся история человечества сопровождается борьбой с «ересями» и идеями, не устраивающими правящие группы. В Древние и Средние века для этого использовалась церковь. Устранение инакомыслия шло разными путями: через пропаганду или сжигание еретиков на кострах. Одной из главных задач правовой науки становится **критика, разоблачение** теорий, не устраивающих управленцев.

В советский период с отступниками от единственно правильной идеологии в науке боролись с помощью самих же ученых. Создавалась команда, «своего рода штурмовой отряд», настроенный на погромную акцию⁶⁵. Какое-то направление в науке объявлялось лженаукой. Носители его изгонялись из научных и учебных заведений или уничтожались физически.

3.2.5. Конъюнктурность науки

Господствующим методом науки становится **конъюнктурный подход**. Ученые работают на заказ, поступающий от управленческих групп. При этом в исследованиях делают такие выводы, которые необходимы управленцам. Эти выводы могут совершенно не соответствовать реальной действительности. В зависимости от конъюнктуры апологетика каких-то положений может сменяться их оголтелой критикой.

Это особенно было заметно в России в переходный период 80–90-х гг. Пока представители науки и образования служили политбюрократии советского государства, они распро-

страняли одни идеи. Со сменой строя и изменением характера доминирующих в обществе групп сменились идеологические установки работников общественных наук. В интересах новых правящих групп апологетика советского государства и права сменялась его критикой. Критика буржуазного государства и права сменялась апологетикой его⁶⁶.

«Многие вопросы, – пишет В.Н. Кудрявцев о советском периоде развития страны, – решались в угоду конъюнктурным соображениям, без глубокого анализа положения дел, без учета перспективы общественного развития»⁶⁷.

Наука превращается в послушную «служанку» обособленных управленческих групп.

Советская наука, – писал академик С.С. Алексеев, – «оказалась в зоне разлагающего влияния административно-командной системы, прониклась ее духом, стала так или иначе ее обслуживать»⁶⁸.

3.2.6. Применяемые приемы агитации и пропаганды

Право, выражающее интересы управленческих групп, естественно объявляется самым **справедливым**.

Как и в других науках, в правоведении применяется наклеивание **ярлыков**⁶⁹. Утверждается, что все идеи, не совпадающие с официально утвержденными, **ненаучны**, обслуживают интересы **враждебных классов**.

«История политико-правовой мысли, – пишется в советском учебнике, – это история борьбы передовых, прогрессивных идей и взглядов с реакционными и консервативными воззрениями»⁷⁰. Партократия определяла, какие взгляды были передовыми, а какие – реакционными.

Ученые не жалеют красок для приукрашивания правовой действительности и приукрашивания самого правосознания.

Например, правосознание советских граждан рассматривалось как «реальная форма выражения передовых настроений и взглядов, прогрессивных оценок»⁷¹.

Юридическая теория **подхватывает декларации**, записанные в нормативных документах, объявляет их истиной (реальностью) и распространяет их в обществе.

⁶⁶ Венгеров А. Б. Теория государства и права. С. 16.

⁶⁷ Кудрявцев В. Н. Указ. соч. С. 5.

⁶⁸ Алексеев С. С. Несколько мыслей о нашей юридической науке. С. 77.

⁶⁹ Венгеров А. Б. Указ. соч. С. 18.

⁷⁰ История политических и правовых учений. М., 1983. С. 3.

⁷¹ Чхиквадзе В. М. Указ. соч. С. 237.

⁶³ История политических и правовых учений. М., 1995. С. 643–644.

⁶⁴ Там же. С. 643.

⁶⁵ Алексеев С. С. Тяжкий путь к праву. С. 189.

В интересах управленческих групп ученые создают якобы идеологические идеологии, оправдывающие существующие порядки.

Как отмечает С.С. Алексеев, в советской науке умело смешивалась правда с вымыслом⁷².

3.3. Влияние на методологию познания

3.3.1. Отказ от материалистического метода познания правовой действительности

Интересы обособленных управленческих групп требуют **отказа от материалистического подхода** в юридических науках. Последние приобретают спекулятивный характер, т.е. отказываются от обращения к опыту, к реальной жизни. Право отрывается от социально-экономической базы общества, от классовых и групповых интересов.

Это позволяет управленцам давать народу **несбыточные обещания**.

С.С. Алексеев отмечает, что правовой романтизм широко использовался в советской науке. Ленинско-сталинский тираннический режим, пишет он, обладал беспрецедентным коварством. Он осуществлялся под красивыми лозунгами построения «царства свободы», «счастья для всех трудящихся», «социальной справедливости»⁷³.

«По всем данным любой тоталитарный строй невозможен без каких-то романтических идеалов (факт существенный, но не замеченный при характеристике фашизма, сталинизма, других античеловеческих режимов)»⁷⁴.

Идеи **этатизма** в праве могут смешиваться с идеями правового романтизма.

Государство и право объявляются главными орудиями строительства социализма и коммунизма в СССР. Отказ от материализма позволяет, ссылаясь на великие цели, объявить, что государство вправе формировать позитивное право, устанавливать тотальный контроль за населением для того, чтобы заставить его следовать нормам позитивного права, создавать мощную систему карательных органов, производить массовый террор во имя законности, лишать личность прав и свобод. Насилие объявляется главным инструментом защиты права. С.С. Алексеев отмечает: «радикальная револю-

ционная романтика не просто совпадала, но непостижимым образом обосновывала диктаторско-террористическую заданность всей системы, беспредел ГУЛАГа, массовое уничтожение ни в чем неповинных людей, партийно-кэзэбистское всевластие, террор и расправу, навкоморозовскую беспощадность... именно революционная романтика ...придавала ленинско-сталинскому коммунистическому режиму обостренную яростность, настроенность безоглядного революционного фанатизма, презрение к законам, ко всяким там формалистическим выкрутасам, презумпциям и другим явно буржуазным принципам»⁷⁵.

Искажается **роль личности** в истории. Вождь объявляется всевидящим и самым мудрым, каждое слово которого есть божественное откровение, которое можно поставить во главу правовой системы.

Отход от материализма позволяет скрывать **связи характера права** и правовой идеологии с интересами обособленных управленческих групп, с их независимостью от общества.

В интересах управленческих групп наука становится **схоластикой, приобретает религиозный оттенок**. Проверка идей на практике подменяется верой, ссылкой на непререкаемые авторитеты.

В советский период для подтверждения правильности идей партократии использовались цитаты из работ К. Маркса, Ф. Энгельса, В.И. Ленина, генеральных секретарей коммунистической партии.

Наследием умерших вождей удобно пользоваться, так как исходя из интересов текущего момента можно выдвигать то одну, то другую их мысль. Высказанные когда-то идеи можно подретушировать, придать им более удобный для правящей группы вид.

Например, в советский период Ленину приписали идею о святости закона⁷⁶, хотя он всегда смотрел на закон как на временное орудие достижения политических целей, которое применяется наряду с произволом.

Отказ от материалистического подхода позволяет игнорировать реально действующее позитивное право, уклониться от исследования реализации права в жизнь. Именно такой подход позволяет исказить реальное состояние дел в стране или просто его не замечать.

⁷² Алексеев С. С. Тяжкий путь к праву. С. 182–183.

⁷³ Там же. С. 186.

⁷⁴ Там же.

⁷⁵ Алексеев С. С. Тяжкий путь к праву. С. 186–187.

⁷⁶ Проблемы теории государства и права. М., 1979. С. 324.

3.3.2. Отказ от диалектического подхода в науке

Отказ от диалектики позволяет игнорировать **противоречивость права**. Правовая идеология может выставлять на показ закрепление в позитивном праве общесоциальных интересов и скрывать его черты, выражающие интересы обособленных управленческих групп.

Например, пропаганда Конституции РФ 1993 г. основывалась на выделении положений о правах человека и завуалированности сверхвысокой власти Президента РФ.

Отказ от всестороннего подхода к исследованию права позволяет видеть только одну сторону явления, например выражение социальных интересов рабочего класса в советском праве. Одновременно игнорируется другая сторона этого права, выражающая интересы партократии.

В интересах советской политбюрократии утверждалось, что государство и право лишь инструменты в руках господствующего класса⁷⁷, под которым подразумевался пролетариат. За спиной этого класса советской бюрократии было удобно осуществлять власть. Диктатура пролетариата оправдывала ее произвол. Ссылкой на интересы рабочего класса оправдывалось ограничение демократии и законности в советском государстве⁷⁸. Сама бюрократия классом не считалась. Классовостью оправдывалось пренебрежение к правам и свободам человека и гражданина⁷⁹.

Чаще всего обособленные управленческие группы поддерживают теории, скрывающие классовый характер права.

Например, советское право объявлялось общенародным⁸⁰.

Однобокость познания может использоваться учеными для критики правовых систем, не устраивающих обособленные управленческие группы.

Например, советская наука использовала классовый подход для критики правовых систем стран Запада. Государственно-правовые системы развитых стран характеризовались как империалистические, служащие монополистической буржуазии и подавляющие движения, направленные на освобождение рабочего класса от эксплуатации. Их общесоциальные черты игнорировались.

⁷⁷ Венгеров А. Б. Указ. соч. С. 16.

⁷⁸ Курицын В. М. Указ. соч. С. 86–87.

⁷⁹ Теория государства и права. Учебник для вузов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2000. С. 27.

⁸⁰ Келина С. Г., Кудрявцев В. Н. Указ. соч. С. 16.

Наука может давать упрощенный, механистический взгляд на развитие правовых систем.

Мировая история государства и права сводилась советской наукой к господству четырех классов: рабовладельцев, феодалов, буржуазии, пролетариата. На этой основе строилась упрощенная концепция четырех типов правовых систем: рабовладельческой, феодальной, капиталистической, социалистической. Мысль К. Маркса о выделении азиатского государства и права старались замалчивать, так как советское государство и право явно являлись разновидностью не социалистического, а именно азиатско-бюрократического типа государства и права.

Недиалектическим является сам **монистический подход** к праву (естественно-правовой и позитивистский), с выделением только одного явления, называемого правом, и пренебрежение всем спектром нормативных регуляторов: естественного объективного и субъективного права, позитивного официально признаваемого и реального права. Такой подход не дает полного знания о праве. Монизм создает путаницу во взглядах на действительность. Желаемое часто выдается за действительное, а действительное прикрывается желаемым.

Акцент на желаемом (естественном) праве позволяет пренебречь положениями реального позитивного права. За писанным, официально признаваемым правом можно скрыть нормы реально действующего права.

3.3.3. Использование теории юридического позитивизма

Обособленные управленческие группы всегда умели приспособлять для своих интересов различные теории о праве.

В философии права отмечается, что позитивизм **оправдывал фашистское право** в Германии. Юристов-позитивистов обвиняют в угодничестве перед властью имущими⁸¹. «До сих пор, — пишет Г.Н. Манов, — никто не превзошел юристов-позитивистов по части циничного **превознесения силы в праве**, а сила всегда на стороне тех, кто имеет власть и богатство»⁸².

Позитивизм, с его идеей опоры права на государство, действительно можно использовать для гиперболизации **роли насилия** и принуждения при реализации норм права.

Идея позитивистской теории о том, что право — это совокупность норм, выраженных в законах и подзаконных актах, поз-

⁸¹ Тихонравов Ю. В. Основы философии права. М., 1997. С. 18.

⁸² Манов Г. Н. Теория права и государства. М., 1995. С. 77.

воляет **уводить юридическое познание от изучения неписанных норм** права, содержащихся в политических обычаях.

Примером является изучение в советских вузах права периода сталинизма по Конституции СССР 1936 г.

*Такие подходы позволяли советским правоведам аргументированно доказывать, что в середине 30-х годов СССР сделал значительный шаг по **расширению демократических прав и свобод советских граждан**. Осуществлен переход от неравных и непрямых к равным и прямым выборам, от открытого голосования к тайному, к единым для города и деревни нормам, определявшим число депутатов по отношению к числу избирателей. Были восстановлены в правах бывшие кулаки, помещики, капиталисты, служители культа⁸³.*

Позитивистский подход позволяет уклоняться **от изучения реализации права** на деле, отрывает его от действительности.

Позитивизм позволяет исходить из аксиомы – «законодатель всегда прав»⁸⁴. От юристов требуется описывать нормы права, не давая их объяснения, изучать право таким, какое оно есть, не делая его оценки, не выясняя его роли в общественной жизни, социально-политического смысла. Мы сталкиваемся здесь с правовым фетишизмом. Диалектическое и материалистическое требование изучения права в связи с реальной общественной действительностью отвергается.

Позитивистский подход обвиняют в том, что он не уделяет внимания **критической** оценке существующего позитивного права с позиций нравственности, справедливости, разумности⁸⁵, не раскрывает, **чьи интересы** выражает законодатель, уклоняется от поиска **сущности** права, изучая только его проявления (внешние формы). Он «не только не приближает нас к пониманию действительности, но, напротив, все дальше уводит от нее»⁸⁶.

Но такая ограниченность подхода устраивает управленцев. Она позволяет замалчивать и оправдывать недемократичность негуманного позитивного права.

Отказ от изучения естественного права, свойственный позитивизму⁸⁷, позволяет **пренебречь идеалами, объективными** потребностями общества. На этой почве может возникать правовой нигилизм, неуважение к естественному праву.

⁸³ Курицын В. М. Указ. соч. С. 139–140.

⁸⁴ Тихонравов Ю. В. Указ. соч. С. 17.

⁸⁵ Там же. С. 15–17.

⁸⁶ Современное буржуазное государственное право. Критические очерки. Буржуазная наука государственного права. М., 1987. С. 17.

⁸⁷ Тихонравов Ю. В. Указ. соч. С. 17.

Отечественные ученые отмечали, что позитивизм мешает развитию юридических наук. Он обрекает науку на застой, следование в хвосте у законодательства, превращает ее в регистратора событий⁸⁸.

3.3.4. Использование теории естественного права

История показывает, что обособленные управленческие группы могут поставить себе на службу и естественно-правовые теории, где право выводится из традиции или воли Бога.

В частности, на Востоке формируется понимание естественного права, оправдывающего всевластие управленческих групп.

Частная собственность на Востоке не является высшей ценностью. Наоборот, здесь доминирует представление о том, что все общественные проблемы решит государство, обладающее властью-собственностью.

Члены общества смотрят на государя, за которым стоят чиновники, как на опекуна, который должен иметь неограниченную власть по отношению к опекаемому народу, чтобы «обеспечить благочестие, справедливость, покой и изобилие ... веру, суд, мир и дешевизну»⁸⁹. Народ представляется как малое дитя и не может быть суверенным.

В восточной правовой культуре естественным является **иерархия** между людьми и система привилегий, связанных с ней. Возрастная и половая иерархия поддерживается нормами семейного права. Естественной является иерархия людей, основанная на выполняемых функциях. Привычными для Востока являются сословность и кастовость.

В восточной правовой культуре человек является второстепенным субъектом права. Первостепенное значение и ценность имеют община, государство. Это выражается в круговой поруке, коллективной ответственности, объективном вменении. Человек не становится свободной личностью в условиях неуважения общества к частной собственности. В условиях иерархических отношений каждый, кроме главы государства, должен преклоняться перед вышестоящим и может унижить нижестоящих. Здесь общество состоит не из граждан, а из подданных или, как говорили на Руси, из холопов. При неразвитом гражданском обществе человек не может защитить свои права от произвола со стороны государственных чиновников.

⁸⁸ Грибанов В. П. О перестройке преподавания курса гражданского права // Правоведение. 1988. № 1. С. 69.

⁸⁹ История политических учений. Выпуск 2. М.: Юрист, 1996. С. 229.

В восточной правовой культуре естественным является отсутствие свободы человека. Член семьи зависим от старших в семье и главы семьи, жена зависима от мужа, все члены общества находятся в зависимости от государства, его чиновников. Привычка к опеке приводит к тому, что люди становятся неспособными к самостоятельной жизни, к самостоятельному принятию решений и несению ответственности за них. Это хорошо проявляется в современной России. Ослабление государственной опеки, расширение свобод привело не к демократии, а к хаосу. Значительная доля населения оказалась неспособной самостоятельно обеспечить свое выживание и защиту своих прав. Люди готовы отказаться от своей свободы в обмен на предоставление им определенных социальных гарантий со стороны авторитарного государства.

Под лозунгом реализации естественного права могут **нарушаться законы, мешающие** бюрократии, **беззаконие** и произвол оправдываться справедливостью и великими идеями. На использование естественно-правовых теорий для оправдания беззакония обращал внимание Г.Ф. Шершеневич⁹⁰.

Например, на естественное право ссылался В.И. Ленин, оправдывая насильственный захват земли крестьянами у помещиков⁹¹. Этим правом оправдывался государственный переворот, произведенный Президентом РФ в сентябре 1993 г.⁹²

3.4. Роль науки государственного права

Наиболее важную идеологическую роль играет наука **государственного права**, которая сегодня называется наукой конституционного права.

Теории государственного права всегда использовались для оправдания власти обособленных управленческих групп.

Советские ученые вынуждены были доказывать демократичность советского строя, его избирательной системы. Сегодня отмечается, что они постоянно выдавали желаемое за действительность⁹³.

Одна из старейших конституционных теорий – **патримониальная**, объявляющая государство объектом власти монарха⁹⁴.

⁹⁰ Тихонравов Ю. В. Указ. соч. С. 21.

⁹¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 32. С. 172–176.

⁹² Алексеев С. С. Российские вести. 1993. 1 октября.

⁹³ Комарова В. Формы непосредственной демократии в России. М.: Изд-во «Ось-89», 1998. С. 125–126.

⁹⁴ Современное буржуазное государственное право. Критические очерки. Буржуазная наука государственного права. М., 1987. С. 14–15.

Государственное право разрабатывало теорию **патерналистического** государства, которое имеет приоритет над обществом и личностью. Оно дарует (жалует) права своим гражданам (поданным). На этой базе строится концепция открытоированных (дарованных, жалованных) прав.

Большая часть норм конституций часто **не предназначена для регулирования** конкретных правовых отношений, а имеет только **идеологическое значение**. Роль ученых сводится к пропаганде идей, заложенных в конституции. Вместо того, чтобы показывать, как далека реальная действительность от жизни, представители науки поддерживают и углубляют ложные утверждения норм конституции.

Представители науки «государственное право», опираясь на позитивистскую методологию, **уклоняются от анализа реализации норм конституций** и, таким образом, выдают лозунги об идеалах за реальное состояние дел в стране. Наука приобретает спекулятивный характер, так как отказывается от обращения к опыту, к реальной жизни.

Вместо того, чтобы ставить под сомнение соответствие существующих в обществе отношений требованиям права, юридическая теория **подхватывает декларации, записанные в нормативных документах**, объявляет их истиной (реальностью) и распространяет в обществе, среди студентов.

В подтверждение демократизма в СССР юристы делали ссылки на статьи Конституции СССР, декларирующие широкие права граждан⁹⁵.

Правотворчество, осуществляемое обособленными управленческими группами, ученые выдают за правотворчество народа.

Ученые государствоведы принимают участие в процессе создания законов, закрепляющих интересы обособленных управленческих групп.

⁹⁵ Проблемы теории государства и права. М., 1979. С. 342.

ГЛАВА 3

Закономерности влияния обособленных управленческих групп на характер правотворчества

§ 1. Общие вопросы участия обособленных управленческих групп в формировании позитивного права и правотворчестве

1.1. Формирование позитивного права

Под формированием (образованием) позитивного права в данной работе понимается комплекс процессов, происходящих в обществе, приводящих к образованию и распространению среди людей норм позитивного права. Участвуют в этих процессах различные субъекты общественной жизни: наиболее активные социальные группы и классы, государство, иные организации. Эти процессы включают в себя: возникновение общественных потребностей и интересов в процессе жизни людей, формирование правовой психологии и идеологии, превращение правовых чувств и идей в нормы позитивного права, распространение этих норм в обществе. Данные процессы происходят в определенных жизненных условиях: при определенном уровне развития производительных сил, способе производства, сложившихся отношениях. Их также необходимо учитывать при анализе процессов формирования права.

К. Маркс замечал, что «право никогда не может быть выше, чем экономический строй и обусловленное им культурное развитие общества»¹. Учитывая это положение, обособленные управленческие группы направляют усилия не только непосредственно на правотворчество, но и на создание **предпосылок возникновения того или иного права**. Они создают экономическую систему, препятствующую иным социальным группам активно участвовать в экономической жизни общества, препятствуют образованию класса собственников, приучают массу населения к своей опеке.

Обособленные управленческие группы влияют и **на духовную культуру** общества: концентрируют в своих руках духовные богатства, культивируют дух этатизма. Это воздействие распространяется как на психологию, так и на нравственные установки членов общества. Таким образом, изменяются условия жизни общества, а вместе с ними и объективное естественное право.

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 19. С. 19.

В странах, где отсутствует развитая частная собственность и, соответственно, гражданское общество, управленческие элиты оказываются **единственным субъектом**, который в состоянии формировать общенациональные нормы позитивного права и поддерживать их своей силой.

Сильные обособленные управленческие группы активно участвуют в процессе **формирования норм субъективного естественного** и позитивного права. Они, как правило, ясно осознают свои объективные интересы, оформляют их в виде правовой идеологии и навязывают ее обществу в качестве норм субъективного естественного права в ходе правовой агитации и пропаганды, правового воспитания. Конечно, эти нормы выдаются за точное отражение норм объективного естественного права, вытекающего из общественных потребностей, природы человека, божественной воли. Управленцы подавляют конкуренцию правовых идей и могут навязать обществу в качестве идеала нормы субъективного права, далекие от объективных потребностей общества. Эти процессы подробно рассматривались в предыдущей главе работы.

Управленцы могут участвовать в формировании права, используя имеющиеся в их распоряжении инструменты **государственной власти и позитивного права**.

Управленцы всегда являются тем **активным слоем** общества, который непосредственно участвует в формировании позитивного права. Ряд управленческих функций предполагает обязательное участие в этом процессе.

Доминированию обособленных управленческих групп в процессах формирования права способствует их **экономическое господство** в обществе, основанное на власти-собственности.

Формирование реально-позитивного права имеет некоторые отличия от формирования формально-позитивного права. Создание норм реального позитивного права может быть менее формализовано, проходить скрытно, вне процессуальных рамок закона. Наоборот, нормы формально признанные, но не действующие, принимаемые в идеологических целях, создаются шумно, с нарочито показным участием массы народа для того, чтобы привлечь к ним внимание.

1.2. Общие вопросы участия обособленных управленческих групп в правотворчестве

Термин «правотворчество» имеет более узкое значение, чем термин «формирование права». Это особый вид деятельности, входящий в формирование права. Субъектами правотворчества являются государственные органы, а не все субъекты общества, хотя участие последних в правотворчестве не исключается. Государст-

венные органы могут представлять те или иные социальные группы, а могут выражать интересы тех лиц, которые составляют аппарат этих государственных органов. Определяется это степенью обособления управленцев от общества.

Создание **реального права** – это деятельность государственных и иных властных органов (органов господствующей партии) по разработке и внедрению в общественные отношения норм права. Эта деятельность может быть не урегулирована процессуальными нормами и даже быть незаконной.

В зависимости от степени обособления управленцев от общества и их силы можно выделить следующие **формы правотворчества**, осуществляемого в их интересах.

1. **Санкционирование тех ранее возникших социальных норм**, которые удовлетворяют интересы управленцев. При этом происходит некоторая корректировка этих норм при толковании и реализации. Нормы, не устраивающие управленцев, ими не признаются или официально признаются, но реально не охраняются.

2. **Прямое введение каких-либо норм и отмена** тех, что не устраивают управленцев. Аппарат претендует на роль единственного и суверенного законодателя. Такое происходит, по словам Б.А. Кистяковского, в условиях абсолютно-монархического государства, которое «по собственному усмотрению решает, какие из старых правовых норм могут быть допущены и должны ли быть установлены новые нормы и какие именно»².

3. При ослаблении обособленных управленческих групп в условиях республики, когда государство не находится под их полным контролем, им остается только **подправлять принимаемые нормы в свою пользу**.

На стадии правотворчества окончательно решается, чьи интересы будут реализованы в нормах права и найдут подкрепление в силе государственного аппарата, а чьи будут отвергнуты или учтены частично.

Создание **формально-позитивного права** (правотворчество) – это формализованная деятельность специальных (компетентных) государственных властных органов по разработке и оформлению писанных актов, содержащих нормы права. Оно, как правило, осуществляется в определенной процессуальной форме. Поскольку закрепление каких-то правил поведения на бумаге не означает, что они будут реализованы в жизнь, то в результате этого правотворчества может создаться видимость правового регулирования общественных отношений, а не само регулирование.

² *Кистяковский Б. А.* Философия и социология права. СПб.: РХГИ, 1999. С. 348.

Разные понятия правотворчества вытекают из различного понимания права. Не будем говорить здесь о формировании естественного права. Основное внимание будет уделено созданию права формально-позитивного (писаного) и реально-позитивного, фактически существующего в обществе.

Обособленные управленческие группы пытаются использовать правотворчество для закрепления в праве **собственных интересов** и интересов приближенных к ним групп. С этой целью управленцы пытаются поставить процесс правотворчества под свой контроль. Сильные обособленные управленческие группы монополизуют правотворческую деятельность в своих руках.

*Например, право в царской России до конца XIX в., как отмечает Р. Давид, являлось произвольным творением самодержавного властителя. «Этот властитель был поставлен над законом». Поэтому любая воля всемогущих правителей становилась законом*³.

Между отдельными группами управленцев в ходе правотворчества **разворачивается борьба**. Каждая из групп доказывает, что она ближе к народу и ее правотворческие идеи в точности отражают волю народа.

Борьба между правящими группами, как пишет Керимов Д.А., далеко не всегда, по понятным причинам, носит откровенный характер; она **маскируется** столь же демагогическими, сколь и высокопарными, речами о пользе и интересах общества, нации и личности вообще, за которыми скрываются действительные польза и интересы определенной группировки и личностей, принадлежащих к этой группировке⁴.

Интересы управленческих групп **скрываются за интересами** иных больших групп общества: интересами региона, федерации, государства, общества, народа, пролетариата. Идеологи, работающие на управленческие группы, пытаются доказать, что управленцы не имеют собственного, обособленного интереса или он полностью совпадает с интересами групп, от имени которых они выступают.

Между управленческими группами при разделении властей возникает **конфликт по поводу роли в правотворческом процессе**.

1. В бюрократических государствах представительные органы вообще отсутствуют или имеют формальный характер. Вся правотворческая деятельность сосредотачивается в руках главы государства (монарха, диктатора) и подчиненных ему органов.

³ *Давид Р.* Основные правовые системы современности. М.: Международные отношения, 1999. С. 116, 119.

⁴ *Керимов Д. А.* Философские проблемы права. М., 1972. С. 144.

2. В республиках **президент**, правительство стремятся ограничить полномочия парламента.

3. **Депутаты** представительных органов, в свою очередь, заинтересованы в ослаблении влияния на правотворчество со стороны главы государства и правительства.

Если депутаты действительно представляют разные группы общества, то усиление их влияния на процесс правотворчества подрывает власть обособленных управленческих групп.

4. Конфликтом может сопровождаться раздел полномочий в сфере правотворчества между управленцами центра и регионов. Многие империи рухнули именно в результате обострения этого конфликта.

5. Естественно, обособленные управленческие группы пытаются **лишить население** возможности непосредственно участвовать в правотворчестве. Только в условиях борьбы с иными элитами или при возможности легко манипулировать сознанием избирателей управленцы привлекают население к нормотворчеству (например, организуют референдумы, обсуждения проектов законов).

Произвол управленцев тем больше, чем слабее давление иных групп общества, слабее связь между этими группами и непосредственными участниками правотворческого процесса (органами государства, должностными лицами) и трудней (запутанней) вопросы, решаемые при правотворчестве.

Обособленные управленческие группы часто бывают не настолько сильными, чтобы полностью пренебрегать общественными потребностями. Они вынуждены их учитывать в той или иной степени в ходе правотворчества.

В обществе могут складываться ситуации, когда групповые интересы управленцев в большей степени соответствуют объективным потребностям общества, чем интересы иных социальных групп. История дает множество примеров, когда усиление роли бюрократии способствовало мобилизации всех материальных, финансовых, людских ресурсов для решения важных общественных проблем.

§ 2. Принципы правотворчества

2.1. Демократизм и недемократизм правотворчества

Закреплению обособленных интересов управленческих групп служит недемократизм правотворчества.

Он проявляется:

- в том, какие **субъекты** принимают участие в правотворчестве;
- в **процессе** правотворчества;
- в **результатах** правотворчества.

2.1.1. Субъекты правотворчества

Можно сказать, что недемократизм проявляется в принятии норм права не народом, не его представителями, а **обособленными от народа органами государства**.

В **бюрократических государствах** правотворчество осуществляют монарх, диктатор, их советники, группа олигархов, чиновники государственного аппарата или правящей партии.

Там, где обособленные управленческие группы не господствуют, существуют более сложные механизмы их участия в создании норм права и реализации в них интересов этих групп.

В республиках обособленные управленческие группы могут воспользоваться услугами следующих **субъектов** правотворчества:

1. **Депутаты парламента** (политики), оторванные от избирателей, могут в значительной степени выражать интересы управленческих групп. Парламент может формироваться из самих чиновников или под их контролем из людей, зависимых от исполнительной власти.

Например, в СССР депутаты разных уровней властных органов наполовину состояли из рабочих и крестьян, полностью зависящих от партаппарата и преданных ему.

Совет Федерации в России в 90-х годах XX в. состоял наполовину из глав регионов, а после реформы – из их лиц, никак не связанных с избирателями. Наряду с выражением интересов населения своего региона они выражали свои собственные интересы и интересы групп людей, приближенных к ним.

При отрыве депутатов от избирателей они сами могут быть причислены к специфической обособленной управленческой группе.

Томас Джефферсон считал, что больше всего следует опасаться тирании законодателей⁵.

2. **Президент** страны, за которым стоит огромный аппарат управленцев.

3. **Правительство**, состоящее из безответственных перед обществом чиновников.

4. В XX в. часто обособленные управленческие группы создавали партийные государства. Правотворчеством в них занимались в первую очередь партийные элиты одной правящей партии.

Так, в СССР ЦК КПСС, опираясь на ст. 6 Конституции СССР 1977 г., решал, какие стране нужны законы, давал поручение Президиуму Верховного Совета СССР. Тот по согласова-

⁵ *Скидмор М. Д., Трипп М. К.* Американская система государственного управления. М.: СП «Квадрат», 1993. С. 153.

нию с ЦК формировал рабочую группу или комиссию из работников ЦК, Верховного Совета, Совета Министров, ученых. Комиссия под надзором ЦК разрабатывала законопроект, который утверждался в Политбюро, а затем единодушно принимался членами Верховного Совета⁶.

Ограничение возможностей членов общества участвовать в правотворчестве

Обособленные управленческие группы стараются отстранить от правотворчества **сам народ**.

Устранение или ограничение участия народа в правотворчестве обеспечивается следующими приемами:

– отказом от принятия конституции и других законов посредством референдума, учредительного собрания (конвента);

Учредительное собрание в России 1918 г. было разогнано по приказу партийных вождей большевиков, так как не признало законности их власти и могло принять не выгодную им конституцию.

– редкостью проведения **референдумов**;

– **не проводятся обсуждения проектов законов** среди населения или проводятся формально.

В советские времена очень часто проводились обсуждения декларативных законов, которые не имели реальной юридической силы. При обсуждении законов выявляли инакомыслящих и принимали к ним меры воздействия. Предложения, выдвинутые при обсуждении, не имели юридической силы и могли игнорироваться.

«Многие исследования, – отмечается в политологической литературе даже демократической Америки, – показывают, что люди очень мало знают о деятельности своих представителей в законодательных органах и что даже те, кто в целом знаком с результатами голосования своего законодателя, зачастую не могут сказать, верно ли они отражают их позицию. ... По большинству сложных проблем народ, как правило, недостаточно информирован, чтобы высказать весомое мнение»⁷.

Ограничение полномочий парламента

Обычно ближе к управленческим группам стоят такие субъекты правотворчества, как **глава государства** (монарх или президент) и **правительство**, нежели парламента. Поэтому, при наличии альтернативы, они поддерживают приоритет правотворчества пре-

зидента и правительства и **ограничение компетенции парламента**. Представительный орган превращается в совещательный орган при главе государства.

Приветствуется делегирование парламентом законотворческих функций правительству.

Для **саботажа работы парламента** создается специальный правовой механизм, затрудняющий его деятельность, мешающий быстро принимать решения. Элементом такого механизма может быть правило двойного вето, когда закон может быть отвергнут высшей палатой парламента и главой государства⁸.

Сам по себе парламента, состоящий из большого количества депутатов, **не может работать быстро**. Неоперативность его служит оправданием для законотворчества президента и правительства, через которых легче провести нужные управленцам и приближенным к ним группам нормы.

Для подрыва способности парламента эффективно осуществлять свои законотворческие функции исполнительная власть старается лишить членов парламента необходимой для принятия решений **информации**, исказить предоставляемую им информацию. Для этого парламентарии лишаются контрольной власти или она ослабляется.

Парламент по объективным обстоятельствам не может осуществлять законотворчество без **участия чиновников правительства**, что позволяет им оказывать влияние на характер законов.

Фактическое отстранение представительных органов от законотворчества возникает при **несоблюдении принципа верховенства законов** над подзаконными актами. Обычным приемом для достижения этого результата является сверхвысокая абстрактность законов.

2.1.2. Процесс правотворчества

Обособленные управленческие группы стараются сконцентрировать в своих руках **подготовку проектов** нормативных актов и **законотворческую инициативу**.

Обособление правотворческих органов возможно в результате закрытости процесса выработки нормативных актов.

Принятые нормативные акты доводятся только до правоприменителя. Население с ними **не знакомится**. Иногда акты засекречиваются.

⁶ *Котенков А. А.* Президент – парламента: становление взаимоотношений в законодательном процессе // Государство и право. 1998. № 9. С. 6.

⁷ *Скидмор М. Д., Трипп М. К.* Указ. соч. С. 156.

⁸ Закон в переходный период: опыт современной России // Государство и право. 1995. № 10. С. 38.

Например, с 1949 г. по 1957 г. в СССР прекратилась публикация нормативных актов правительства РСФСР и СССР в официальном издании Собрания постановлений и распоряжений Рабоче-крестьянского Правительства РСФСР (СП РСФСР) и Собрания постановлений и распоряжений Правительства СССР (СП СССР).

Отсутствует контроль за законностью подзаконных актов и контроль за конституционностью актов. Это позволяет игнорировать демократические нормы конституции и законов, подменять их ограничивающими демократию подзаконными актами.

В процессе правотворчества обособленные управленческие группы активно воздействуют на правосознание населения.

1. Обособленные управленческие группы стараются дать обществу неверное представление о **состоянии общества**, происходящих в нем процессах. Под видом просвещения производится обман народа.

Например, в советские времена доказывалось, что СССР – это самая демократическая страна в мире.

2. Обществу дается **искаженное представление о существующем праве**, его содержании и сущности.

Все это не позволяет обществу компетентно участвовать в принятии правильных правотворческих решений. Члены его добровольно отказываются от участия в правотворчестве.

3. Управленческие группы **фальсифицируют характер общественного правосознания**. Через средства массовой информации создается определенное представление об общественном мнении.

Как выражались в советские времена, «закон был принят по просьбам трудящихся».

Фальсификация производится при обобщении опросов общественного мнения и предложений граждан.

4. Обособленные управленческие группы могут **подавлять общественное мнение**: преследовать инакомыслие, несанкционированную инициативу, контролировать процессы обсуждения законопроектов.

2.1.3. Создание видимости демократии

Создание видимости демократизма правотворчества, в частности закрепление в законодательстве права на участие народа в правотворческом процессе, имеет **идеологическое значение**. Оно призвано скрыть закрепление в праве интересов управленческих групп и других, связанных с ними социальных групп, объявить, что в принятых нормах закреплена воля всего народа.

Считается, что при **республиканской форме** правления представительные органы и исполнительные органы не свободны в своей правотворческой деятельности, а реализуют волю народа. Но при слабом гражданском обществе политики и бюрократия исполнительно-распорядительных органов имеют достаточноую обособленность и могут обеспечивать закрепление в процессе правотворчества собственных групповых интересов или интересов близких им групп общества. Все это скрывается за лозунгами общественной пользы.

Для создания видимости демократизма правотворчества применяются следующие **приемы и методы**.

1. Нормативные акты принимаются **выборным представительным органом**, который фактически не выражает интересы общества или наряду с общественными интересами обеспечивает интересы обособленных управленческих групп.

Например, в советском государстве законы принимались Съездами Советов депутатов или Верховными Советами или Президиумами Верховных Советов, которые выбирались на определенный период населением. Но порядок формирования этих органов, способность манипулировать общественным сознанием обеспечивали полное подчинение депутатов Советов партийному аппарату, который фактически принимал все нормативные решения и лишь оформлял их в виде актов Советов.

2. Высшие органы власти или даже референдум принимают **демократические нормы** общего и противоречивого характера. Они записываются в конституцию и законы. Таким образом, создается формально-позитивное право. Нормы реально действующего позитивного права закрепляются в подзаконных актах или обычаях государственной жизни, совершенно искажают смысл норм законов, нейтрализуют их действие.

Особенно ярко это проявлялось в советские времена. Конституция закрепляла широкий набор демократических прав. Но в ней содержалось требование использовать эти права только на пользу построения социализма. Партийный аппарат определял, что на пользу социализму, а что является враждебным ему.

Конституция закрепляла независимость судей, а партийные решения требовали осуществлять партийный контроль над ними.

Р. Давид писал: «... широкие формулы в текстах законов оставляют административным властям простор для самостоятельности в рамках этих законов, и большинство мер,

определяющих жизнь в Советском Союзе, установлено Советом Министров и подчиненными ему органами»⁹.

3. Выработан целый арсенал **популистских мер**, нацеленных на то, чтобы понравиться населению. Эти меры применяются при правотворчестве, особенно в период предвыборных баталий:

– издаются акты, которые **невозможно исполнить** в силу объективных причин;

Например. Указ Президента РФ о переходе к профессиональной армии к 2001 году, изданный в период предвыборной президентской кампании 1996 г.¹⁰

– издаются акты, которые по внешнему виду выражают интересы малоимущего большинства, но фактически подрывают пропорции экономического и финансового развития общества и негативно сказываются на благополучии этого большинства.

Например, принятие законов о бюджете страны с преувеличенными расходными статьями.

– принимаются нормы, которые не подкрепляются соответствующими гарантиями их исполнения: финансовыми, материальными, организационными.

Закон «О ветеранах» принят Государственной Думой при отсуствии выделенных на его исполнение денег в годовом бюджете¹¹.

Разные управленческие группы могут соревноваться друг с другом в издании актов, направленных на привлечение благосклонности населения.

Например, в России 90-х годов в таком соревновании участвовали команда Президента РФ и депутаты Государственной Думы.

4. На убеждение населения в демократизме правотворчества нацелена **правовая пропаганда**.

Советские ученые утверждали, что в советском праве выражается общая государственная воля народа. Образование этой воли происходит на «подлинно демократической основе (на основе много- и разнообразных форм непосредственной и представительной демократии)». «Происходит своеобразный отбор из многочисленной массы мыслей, идей и предложений членов советского общества тех из них, которые наиболее точно, правильно и всесторонне отражают необходимые потребности прогрессивного общественного развития и намечают наиболее рациональные и эффективные пути, методы

⁹ Давид Р. Указ. соч. С. 201.

¹⁰ Булавин И. Борис Ельцин: в России будет профессиональная армия // Коммерсант daily. 1997. 1 марта. С. 2.

¹¹ Бойко Б. Александр Лившиц приоткрыл дверь Минфина // Коммерсант-daily. 1997. 1 марта. С. 2.

и средства использования объективных законов в соответствии с общенародными нуждами, потребностями и интересами»¹².

Создавать видимость отражения в праве воли народа удается за счет **спекуляции на различии общей воли и воли индивида**. Доказывается, что право отражает волю всех вместе, а не каждого в отдельности. Поэтому каждый в отдельности не видит отражения его интереса в праве. Кроме того, распространяется идеология подавления личности, ее интересов.

Например, личный интерес рассматривался советской идеологией как мелкобуржуазный и враждебный существующему строю.

5. В процессе правотворчества и принятых законов могут **отражаться настроения какой-то части народных масс**.

Например, принятие законов о национализации средств производства отражает настроения бедноты, которая всегда готова отнять и поделить накопленное частными собственниками. Лозунг «грабь награбленное» имеет большую популярность. Но сам по себе передел собственности никогда не приносил пользу народу и часто втягивал страны в гражданские войны.

2.1.4. Проведение референдумов

Референдум **считается наиболее демократичной** формой правотворчества. Тем не менее, для проведения своих интересов в процессе правотворчества обособленные управленческие группы прибегают к помощи референдумов, поскольку в их руках находятся мощные инструменты манипулирования общественным сознанием, а население недостаточно разумно, чтобы противостоять давлению. Для укрепления своей власти к референдуму не раз прибегали диктаторы разных стран.

Например, референдум использовал Гитлер.

Референдумы удобны тем, что **узкие возможности ответа** «загоняют избирателя в угол». Его свобода резко ограничивается.

Чем более **абстрактен вопрос**, тем легче население ориентируется на чужое мнение и подвержено пропагандистскому воздействию¹³.

2.2. Произвол и законность

2.2.1. Нарушение принципа законности

Обособленные управленческие группы для реализации своих интересов в процессе правотворчества зачастую вынуждены **нарушать принцип законности**.

¹² Керимов Д. А. Указ. соч. С. 144–145.

¹³ Поленина С. В. Законотворчество в РФ. М., 1996. С. 127.

1. Происходит **превышение полномочий субъектами** правотворчества.

Например, Президент РФ в 1993 г., опираясь на силу, принял ряд нарушающих Конституцию РФ 1978 г. указов, в соответствии с которыми упразднил прежнюю систему государственных органов и саму Конституцию в части, противоречащей его воле, выраженной в указах.

Функция правотворчества может быть присвоена себе какими-то органами в результате революции или государственного переворота. Например, это происходит всякий раз при военных переворотах.

Захват правотворческих функций различными государственными органами, члены которых борются за власть, приводит к войне законов.

Так было в период двоевластия в России (февраль–октябрь 1917 г.), в СССР в 1990–1991 г., в сентябре–октябре 1993 г. в России.

2. Не соблюдается **процессуальный порядок** правотворчества.

Например, президентская сторона, осуществляющая надзор за законностью работы палат парламента в России, выявляет множество нарушений процессуальных норм в ходе законотворческого процесса: внесение поправок в проекты законов не депутатами, а правовым управлением аппарата парламента, исполнительными органами субъектов Федерации, аудиторами счетной палаты; заочное (не личное) голосование депутатов и членов Совета Федерации, нарушение сроков прохождения проектов законов, принятие законодательной инициативы без заключения Правительства РФ, нерассмотрение проектов законов Советом Федерации и т.д.¹⁴

3. Процессы правотворчества **недостаточно урегулированы правом** и осуществляются на основе усмотрения лиц, осуществляющих правотворчество. Это в особенности характерно для абсолютных монархий и диктатур.

4. Принимаются нормы, **противоречащие нормам законов** и конституции, если последние не отражают интересов управленцев.

В России 90-х годов принятие неконституционных или незаконных нормативных актов в регионах и на местах приняло массовый характер. В 1996–97 гг. органами прокуратуры было опротестовано 1400 нормативных актов субъектов Федерации¹⁵. В 1996–98 гг.

¹⁴ **Котенков А. А.** Актуальные проблемы взаимоотношений Президента РФ и государственной Думы Федерального Собрания РФ в законодательном процессе // Государство и право. 1998. № 10. С. 16–17.

¹⁵ **Мельников А.** Надзор за исполнением законов // Законность. 1998. № 3. С. 6–9.

прокуратура выявила 50 тысяч незаконных правовых актов органов местного самоуправления¹⁶.

Если законы закрепляют интересы обособленных управленческих групп, то они выступают в их поддержку и требуют строгого соблюдения законности от других.

2.2.2. Обеспечение нарушения законности

1. Обычно произвол является принципом правотворчества в **диктаторских государствах**¹⁷.

При этом управленцы могут опираться на имеющуюся у них реальную силу (власть). Они могут апеллировать к народу и заручиться их поддержкой или использовать безразличие со стороны общества.

2. Действовать на основе собственного усмотрения позволяет **нечеткость законов**, возможность их различного толкования, **их декларативность**.

3. Отсутствие реальной **ответственности** должностных лиц, творящих законы.

Прокуроры в РФ опротестовывали в 90-е гг. XX в. сотни незаконных нормативных актов на местах и в регионах. Не все из них даже удовлетворяются¹⁸.

4. Отсутствие четкого **разделения полномочий** между субъектами правотворчества.

5. Отсутствие четкого разграничения **предмета регулирования актов** разной силы.

В литературе отмечается, что препятствием на пути обеспечения законности в России «служит отсутствие предметного и содержательного разграничения между простыми и конституционными законами, законом и указом, законом и другими (кроме указа) подзаконными актами. А без этого невозможна реализация на практике принципа верховенства законов, лежащего в основе построения и функционирования правового государства...»¹⁹.

6. Действие **общедозволительного типа регулирования** поведения государственных чиновников и органов государства.

¹⁶ **Винокуров А.** Проверка законности правовых актов органов местного самоуправления // Законность. 1999. № 9. С. 13.

¹⁷ Теория права и государства / Под ред. Г. Н. Манова. М., 1995. С. 202.

¹⁸ **Макаров Н.** Надзор за нормотворчеством как профилактика беззакония // Законность. 1998. № 8. С. 2.

¹⁹ Закон в переходный период. Опыт современной России («круглый стол» журнала) // Государство и право. 1995. № 10. С. 30.

7. Произвол обеспечивается **отсутствием органов конституционного контроля и контроля за законностью** принимаемых нормативных актов или **неэффективностью их** деятельности.

Например, в СССР вообще не было органов конституционного контроля за издаваемыми нормативными актами.

8. Для нарушения законов находятся **какие-то оправдания**, связанные с целесообразностью.

*Так, отказ Президента РФ в 1993 г. действовать в рамках Конституции РФ 1978 г. оправдывался тем, что безопасность России и ее народа – более высокая ценность, нежели формальное следование противоречивым нормам, созданным законодательной ветвью власти*²⁰.

Население страны убеждают в том, что нарушение закона было вынужденной мерой.

Для обработки сознания используются **средства массовой информации, ученые**, в том числе юристы.

*Например, некоторые учебники конституционного права России уделяют достаточно много места доказательству, что беззаконие Президента РФ в 1993 г. было оправдано и спровоцировано его противниками, мешавшими движению общественного прогресса*²¹.

9. Законность чаще всего нарушается в процессе принятия норм, касающихся **раздела власти, материальных благ**. Ради них управленцы готовы пойти на любые нарушения, в том числе на совершение государственных переворотов.

*Прокуратура РФ выявляет незаконные нормативные акты, посредством которых законодательные и исполнительные ветви власти пытаются вмешиваться в работу судов, устанавливать себе незаконные привилегии (льготы), незаконно расширять свои полномочия, например по привлечению к административной ответственности, увеличивать налоговое бремя на предпринимателей (введение лицензирования, дополнительных сборов)*²².

10. **Слабость центральной группы управленцев** позволяет управленцам регионов и мест нарушать законность в процессе правотворчества.

11. Фактором, влияющим на правонарушения в правотворчестве, является **сознание управленцев**: незнание права, неуважение его.

²⁰ Указ Президента РФ «О поэтапной конституционной реформе в РФ» от 21 сентября 1993 года.

²¹ *Баглай М. В., Габричидзе Б. Н.* Конституционное право РФ: Учебник для вузов. М.: ИНФРА-М, 1996. С. 82–93.

²² *Макаров Н.* Указ. соч. С. 3.

*Прокурорские работники отмечали правовой нигилизм, которым отличался депутатский корпус России 90-х гг. XX в., властные амбиции должностных лиц, наличие духа вседозволенности, слабую квалификацию юридических служб органов власти*²³.

2.3. Спонтанность (стихийность), плановость и целесообразность правотворчества

Властные управленческие элиты, чувствующие временность своей власти, не строят долгосрочных планов, осуществляют правотворчество по мере появления необходимости в правовом регулировании исходя из политической конъюнктуры.

*В СССР в период перестройки и в России в период реформ не было ясной концепции государственной экономической политики*²⁴. Поэтому не было возможности планировать правотворчество.

Построению планов может мешать невысокий профессиональный уровень управленцев, засекреченность перспектив их действий.

Противоречие интересов управленческих групп и других социальных групп общества заставляют управленцев **скрывать истинные цели правотворческой деятельности**.

2.4. Оперативность и медлительность в правотворчестве

Медлительность в правотворчестве может быть использована разными группами управленцев в своих интересах, а может работать против них.

Как уже отмечалось, в России 90-х гг. XX в. затягивание законодательных процессов является основой (поводом) для активного президентского и правительственного правотворчества.

Затягивание процесса принятия ряда правотворческих решений иногда служит исполнению **социального заказа** различных политических сил, связанных с управленцами.

Например, в России 90-х годов криминальная буржуазия и бюрократия извлекали немало прибыли из несовершенства законодательства по приватизации государственного имущества, из отсутствия урегулированности финансовых отношений (построение финансовых пирамид, отношения между центром и субъектами федерации).

²³ *Макаров Н.* Указ. соч. С. 2.

²⁴ *Ходов Л. Г.* Основы государственной экономической политики. М., 1997. С. 16.

Долгое время управленцы России саботировали принятие антикоррупционных законов, а также законов, направленных на расширение контрольных функций парламента.

Безусловно, **оперативность** правотворчества более высока у монарха, диктатора, президента, исполнительных органов, действующих на основе единоначалия, чем у парламента. Потребность в ней возрастает на этапах революций, разного рода переходных периодов. Обособленные управленческие группы используют эти объективные обстоятельства для расширения своей власти в правотворчестве.

«Для переходного периода характерно обострение потребности в большей оперативности, мобильности управленческих воздействий на социум. И такая оперативность достигается, в частности, путем усиления подзаконного регулирования общественных отношений. На практике такое усиление означает также его расширение и углубление»²⁵.

2.5. Усложнение и упрощение процесса правотворчества

2.5.1. Интересы управленческих групп и процесс правотворчества

В зависимости от интереса обособленные управленческие группы могут стремиться усложнить процесс правотворчества или, наоборот, упростить его.

В **упрощении** процесса правотворчества заинтересованы:

1. Управленческие группы, стремящиеся **изменить существующий строй** и свое положение в нем. В первую очередь управленцы, входящие в оппозицию к доминирующей властной группе.

2. Управленцы, осуществляющие через процесс правотворчества **свою власть** (депутаты и члены парламента).

Затруднить процесс правотворчества стараются управленческие группы:

1. **Удовлетворенные существующим строем** и своим положением в нем (консерваторы).

2. В случае осуществления правотворчества каким-либо **демократическим органом** или непосредственно **народом**.

3. Если правотворчество осуществляется **конкурирующей** управленческой группой;

4. Если непринятие норм в ходе правотворчества откроет дорогу для действия иных норм, выгодных управленцам.

²⁵ Закон в переходный период. С. 42.

Например, чем меньше Государственная Дума РФ могла принять законов, тем в большей степени общественные отношения регулировались указами Президента РФ.

2.5.2. Средства затрудняющие процесс правотворчества

1. Устанавливается большое количество **согласований с разными субъектами**.

Вновь можно привести в качестве примера установленное в России в Конституции РФ 1993 г. правило двойного «вето».

2. Принятие актов требует **квалифицированного большинства**, при котором меньшинство занимает господствующее положение и может подавить все инициативы большинства.

3. Нет строго установленных сроков работы с законопроектами.

Например, отсутствие установленных в законе сроков рассмотрения законопроектов в Правительстве РФ (ч. 3 ст. 105 Конституции РФ) приводит к тому, что Правительство затягивает дачу заключения по законопроектам, которые его не устраивают.

4. Усложняются процедуры законотворчества.

Например, вводится двойное «вето» при принятии законов парламентом (Ст. 105, 107, 108 Конституции РФ).

5. Если имеется цель затруднить правотворческий процесс, то повышается требования к явке на голосование лиц, принимающих решение.

2.6. Субъективизм и научность правотворчества

Правотворческий процесс может быть направлен и на достижение субъективных интересов управленческого меньшинства в ущерб объективным потребностям общества.

Субъективизм, произвольное усмотрение в процессе правотворчества может быть вызван **непрофессионализмом** правотворцов, **пренебрежением по отношению к научным знаниям** или нежеланием посвящать ученых в вопросы принятия нормативных решений.

Недемократизм правотворчества определяет его субъективизм, выражение интересов *небольших групп людей* в ущерб общественной пользе²⁶.

²⁶ Лукьянова А. Приоритет – правовой порядок // Российская юстиция. 1997. № 5. С 1.

Управленцы могут привлекать к правотворчеству ученых. Последние могут помочь им точнее учесть настроения населения и сыграть на их чувствах. Полезно делать вид участия ученых в правотворчестве, направлять законопроекты на экспертизу ангажированным ученым.

2.7. Унитаризм, федерализм, конфедерализм и война законов

Противоречия между управленческими группами центра и мест проявляются в реализации в процессе правотворчества принципов унитаризма, федерализма, конфедерализма или в войне законов.

Обособленные управленческие группы **центра** пытаются проводить принцип унитаризма в правотворчестве.

Это ярко проявлялось в советские времена, когда любой правотворческий акт не должен был противоречить союзным нормам, часто издавался только по прямому указанию свыше и под диктовку.

При ослаблении управленцев центра приходится терпеть **федерализм** отношений и прибегать к более хитрым приемам воздействия на управленцев регионов и мест.

Сверхвысокое ослабление управленцев центра приводит к конфедеративным отношениям, при которых правотворческие решения центра должны подлежать ратификации в субъектах конфедерации.

Иногда обособление управленцев регионов не фиксируется в узаконенных отношениях конфедерализма. В нарушении существующих законов управленцы мест игнорируют мнение центра и принимают нормы, противоречащие федеральному законодательству. Этому способствует безответственность региональных элит, их авторитет среди своих жителей (особенно в национальных регионах России), слабость прокуратуры, подконтрольность судов.

В начале 90-х годов борьба между союзными элитами и элитами союзных республик вылилась в так называемую «войну законов». Самостоятельность элит Чувашии, Татарии и Калмыкии проявлялась и дальше в принятии конституций и законов республик, противоречащих Конституции РФ 1993 г.

Усиление власти групп центра происходит под лозунгом **укрепления государственности**, обеспечения вертикали власти, борьбы с произволом и беззаконием на местах.

Расширение полномочий региональных и местных управленческих групп происходит под лозунгом **расширения демократии**.

§ 3. Виды правотворчества

3.1. Создание правовых обычаев

Обособленные управленческие группы часто предпочитают регулировать общественные отношения через создание правовых обычаев, которые навязываются с помощью имеющейся у них силы, орудий манипулирования массовым сознанием.

Такое правотворчество часто преобладает при регулировании отношений между членами управленческой группы, внутри управленческих организаций.

Обычаем, не имеющим писаного аналога, было выдвижение одного кандидата в депутаты Советов разного уровня в РСФСР и СССР, единоклассные выборы на должности в партийно-государственном аппарате и общественных организациях лиц, рекомендованных партийным аппаратом, обязанность ходить на выборы, демонстрации и другие мероприятия, проводимые партийным аппаратом в советском обществе. Все эти нормы имели позитивно-правовой характер, так как охранялись государством. За их нарушение предусматривались разного рода наказания со стороны партийно-государственных органов, составляющих единую систему, способную применять принуждение.

3.2. Создание нормативно-правовых актов

Обособленные управленческие группы легко проводят свои интересы посредством законов, принимаемых монархом или диктатором.

Более трудно действовать через законы управленцам при республиканской форме правления. Обойти действие принципа законности, как уже отмечалось выше, удастся через делегированное исполнительным органам власти правотворчество.

С помощью подзаконного правотворчества удастся исправить в нужную для управленцев сторону существующие законы, обеспечить реализацию собственных интересов и интересов, приближенных к управленцам групп.

§ 4. Процесс правотворчества

Обособленные управленческие группы стараются **монополизировать право законодательной инициативы**. В частности, народ может лишиться права законодательной инициативы, если управленцы не могут свободно манипулировать сознанием членов общества. Лишение членов общества права инициировать изменения в законодательстве может происходить под предлогом

божественного происхождения норм, которые не подлежат изменению. Сами управленческие группы при этом участвуют в изменениях характера права через толкование его религиозными деятелями.

Управленческие группы пытаются представить свои законодательные инициативы **соответствующими потребностям общества**

Например, в Постановлении ЦИК и СНК СССР «Об охране имущества государственных предприятий, колхозов и кооперации и укреплении общественной (социалистической) собственности» от 7 августа 1932 г., называемом в народе «указ о колосках», отмечалось, что ЦИК и СНК СССР, идя навстречу требованиям рабочих и колхозников, которые часто жаловались на хищения имущества, установил смертную казнь за эти хищения»²⁷. Получается, что инициатива массовых репрессий исходила не от руководства страны, а от самих трудящихся.

Управленческие группы могут вступать в борьбу за право разработки проекта нормативного акта и за право представления его в законодательный орган.

Например, в 1993 г. в России развернулась борьба между различными группировками управленцев за то, чей проект Конституции будет вынесен на голосование. В процессе разработки проекта Конституции РФ в 1993 г. Президент РФ в противовес Конституционной комиссии Съезда народных депутатов РФ собрал Конституционное совещание (Указ Президента РФ № 660 от 12 мая 1993 г.) из представителей разных групп общества (Указ Президента РФ от 20 мая 1993 г.), которые поддерживали в основном усиление президентской власти.

Победила, как известно, группировка, возглавляемая президентом.

В условиях единоличного правления для группировки управленцев очень важно иметь личный доступ к главе государства. Побеждает тот, кто сумеет повлиять на его убеждения, на его мнение.

Обособленные управленческие группы стремятся **устранить народ от участия** в процессе обсуждения проектов законов, от внесения предложений и дополнений в них. Сильные управленческие группы не нуждаются в камуфлировании своей власти. Они прямо закрепляют в праве невозможность участия народа в формировании проектов нормативных документов. Это применяется в условиях монархии, диктатуры.

²⁷ СЗ СССР. 1932. № 62. Ст. 369.

Слабые управленческие группы нуждаются в **создании видимости демократии, имитации демократического правотворчества**. Такие группы не возражают против права населения участвовать в разработке проектов нормативных документов при отсуствии **гарантий** для сознательной реализации этого права в жизнь:

– У населения отсутствует **информация** для участия в правотворчестве, нужно **образование**, навыки.

– Высказанное мнение **игнорируется**.

Например, в соответствии с советским законодательством, высказанные замечания по обсуждаемым проектам закона могли быть проигнорированы соответствующими комиссиями.

– Поддерживается **пассивность населения**, отсутствие интереса к политической жизни страны, нежелание участвовать в управлении общественными делами. В условиях пассивности масс наличие демократических норм, дающих право населению участвовать в правотворчестве, не приводит к **реальной реализации** этих норм в интересах общества.

Например, право на всенародное обсуждение было закреплено в Конституции СССР 1977 г. (ст. 5 и 114) и Конституции РСФСР 1978 г. (ст. 5, 8, 90, 111, п. 6 ст. 114). Обсуждения проектов законов проводились по команде и под контролем партийного аппарата и служили цели манипуляции общественного сознания.

Отказ от обсуждения проектов законов препятствует росту правового сознания народа, консервирует его неразвитость и неспособность к самоуправлению.

Обособленные управленческие группы могут **допускать участие населения** в выработке проектов нормативных документов, предварительно сформировав его сознание, нужное им общественное мнение. Это происходит через предоставление ложной или искаженной информации об отношениях, подлежащих правовому регулированию, роли предлагаемых норм права. Население стараются убедить в необходимости принятия решения, выгодного управленцам. В этом случае управленцы могут обращаться к демократическим процедурам в процессе правотворчества.

По инициативе городского населения в XVII в. в России было окончательно закреплено крепостное право и прикрепление горожан к посадам. По инициативе пролетариата в XX в. в России была произведена национализация основных средств производства.

Сформированное государственной пропагандой общественное мнение может всецело отражать интересы обособленных управленческих групп, а не общества.

Легко опираться в правотворчестве на инициативу самого населения в странах с глубоко укоренившимися традициями патернализма и вождизма. Уже в XXI в. отказ от западной культуры часто опирается в странах с восточной культурой на общественное мнение населения, привыкшего к рабскому существованию, не желающему брать на себя ответственность самоуправления.

Всенародные обсуждения проектов законов могут использоваться управленцами для манипулирования сознанием людей, выявления инакомыслящих, с тем чтобы вовремя нейтрализовать их. Наступление, как известно, является лучшей формой обороны.

Так, обсуждение проекта Конституции СССР 1936 г., демократичность которого была разрекламирована на весь мир, позволяло убеждать международную общественность и несколько поколений советских людей в демократизме сталинского государства. Это было особенно важно в период массовых репрессий. К пропагандистским акциям, доказывающим демократизм правотворчества в СССР, подключались отечественные ученые²⁸. Сегодня признается, что обсуждение проектов законов в СССР носило «формально-пропагандистский, парадный характер»²⁹.

При подконтрольном управленцам обсуждении проектов законов может быть принято **множество поправок** к документу. Они безобидны для управленцев, так как не затрагивают их интересов, не посягают на основы строя, обеспечивающего их власть, относятся к законам, которые фактически не действуют, так как нейтрализуются подзаконными актами. Если население слишком задавлено, сковано страхом, пассивно, то управленцы могут сами выдумывать поправки к разработанным ими документам и выдавать их за поправки, исходящие от населения, свидетельствующие о его политической активности и энтузиазме.

Выдвижение разного рода поправок к проектам законов не пугает управленцев, так как в их руках остается право через разного рода комиссии принимать их к обсуждению или отсеивать как неразумные, необоснованные.

«Процесс всенародного обсуждения внедряет в сознание граждан идею сопричастности к созданию основного закона», — отмечает И.А. Старостина³⁰.

²⁸ Кукушкин Ю. С., Чистяков О. И. Очерки истории Советской Конституции. М., 1987. С. 146–147.

²⁹ Старостина И. А. Всенародные обсуждения: правовые возможности и практика // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 1998. № 1. С. 43.

³⁰ Старостина И. А. Указ. соч. С. 43–44.

Обособленные управленческие группы предпочитают принимать нормативные акты, посягающие на права членов общества тайне от него. Им придается секретный характер.

Парламентарии, не желающие скрыть от избирателей свою позицию по тому или иному проекту закона, могут выступать за принятие законов путем тайного голосования. Закрытость работы представительного органа позволяет лобби управленцев оказывать давление на депутатов, чтобы заставить их принять нужный законопроект.

В условиях, когда конституция закрепляет демократический строй, обособленные управленческие группы принимают меры для ее нейтрализации и принятия законов, противоречащих этой конституции. С этой целью устраняется действенный механизм конституционного контроля. Органы конституционного контроля могут вообще отсутствовать или быть зависимыми от управленческих групп, формирующих антиконституционное законодательство. Наконец, решения органов конституционного контроля могут просто игнорироваться.

Например, в печати констатируется, что органы государственной власти и самоуправления безнаказанно пренебрегают решениями Конституционного Суда РФ. В одной из передач по телевидению мэр Москвы откровенно заявил, что он не будет выполнять решения Конституционного Суда РФ. Он сдержал свое слово. В Москве не выполняется постановление Конституционного Суда РФ о временной регистрации лиц, прибывающих в город. На эти нарушения не реагировали ни Президент РФ, объявленный гарантом Конституции, ни его администрация, ни комиссия по правам человека при Президенте РФ, ни подконтрольная ему прокуратура³¹.

³¹ Устные приказы ни кто не должен выполнять! // Коммерсантъ-Власть. 1999. № 38. С. 22.

ГЛАВА 4

Принципы и нормы права. Система позитивного права

§ 1. Групповые интересы слоя обособленных от общества управленцев и принципы позитивного права

1.1. Методологические подходы к проблеме принципов права

Автор намерен воспользоваться в данной работе **философским понятием принципа** как руководящей идеи, основного правила поведения¹.

В российской правовой литературе существует путаница в понимании принципов права. Когда говорят о принципах права, то могут подразумевать: (а) принципы **официально признанного позитивного права**, закрепленные в законодательстве; (б) принципы **субъективного естественного права**, т.е. представления об исходных положениях идеального права, выработанные учеными-юристами и философами, существующие в различных естественно-правовых школах; (в) принципы **объективного естественного права**, вытекающие из объективных потребностей общественной жизни. О принципах **реально действующего** в обществе позитивного права говорят и пишут очень мало.

Здесь речь пойдет о принципах реального позитивного права. Под ними понимаются **основные идеи**, которые реализуются в массе норм позитивного права, составляют его дух, первоформы, воплощающиеся в конкретных нормах и в юридической практике. Эти принципы составляют часть, ядро системы права.

В первую очередь я буду говорить об основных идеях, которые заложены в **действующих нормах права**. Их нельзя придумать. Они выявляются путем анализа всей массы конкретных правовых предписаний и практики их реализации. Определенное место будет отведено официально признанным принципам позитивного права, которые не всегда реализуются на деле.

Если охватить взором историю позитивного права, то станет ясно, что его принципы чаще всего никто **сознательно не формулировал**. Они являются **теоретическими абстракциями**,

¹ Философский словарь. М., 1975. С. 329.

обобщающими стихийно сложившиеся конкретные нормы права, часто казуального характера. До 50-х годов XX в. в СССР шла дискуссия, следует ли фиксировать принципы позитивного права в действующем законодательстве.

Принципы, заложенные в **правовых теориях** (правовой идеологии), в писанных **документах** (законодательстве) и проявляющиеся в юридическом **поведении** (правотворчестве и реализации права) рассмотрены **отдельно** в соответствующих разделах.

Многую будут проанализированы в первую очередь **общеправовые** социально-политические и специально-юридические принципы позитивного права. Отраслевым принципам будет уделено меньше внимания.

Не следует забывать, что принципы, будучи абстракциями самого высокого уровня, могут значительно **изменяться по своему содержанию**, по-разному толковаться. Например, принцип гуманизма может означать закрепление в праве гражданских и политических прав, а может вырасти в требование защиты и социально-экономических прав граждан.

1.2. Интересы обособленных управленческих групп и принципы права

Согласно материалистической теории принципы позитивного права **вытекают из важнейших интересов, потребностей² активных слоев** общества, участвующих в формировании права и его реализации, субъектов политики. Осуществляя правотворчество, участвуя в реализации правовых норм, управленческие слои имеют реальную возможность повлиять на состав и содержание принципов существующего позитивного права.

В работах отечественных ученых, как правило, **система принципов права** представляется как **непротиворечивая³**. Это обусловлено тем, что право рассматривается с позитивистских или естественно-правовых позиций как формально признанное позитивное право (законодательство) или как субъективное естественное право (идеальное право). В обоих случаях исследователи уходят от анализа реально существующего позитивного права. Идеальное право в построениях ученых или законодательство, созданное властными субъектами, как правило, не противоречивы. Только в некоторых работах противоречивость права и принципов признавалась⁴.

² Теория государства и права / Под ред. В. М. Корельского, В. Д. Первалова. М., 1997. С. 237.

³ Теория государства и права. М., 1980. С. 148.

⁴ **Келина С. Г., Кудрявцев В. Н.** Принципы советского уголовного права. М., 1988. С. 18–22.

Реально действующее позитивное право является **результатом компромисса** разных социальных групп, в результате чего неизбежно рождается **противоречивая система** права, в которой соединяются в разных пропорциях разные (может быть даже противоречивые) принципы. Например, принцип свободы предпринимательства и принцип государственного контроля и ограничения предпринимательской деятельности. Особенно это характерно для разного рода **переходных типов** позитивного права.

Отношение разных групп управленцев к принципам позитивного права не однозначно. Оно зависит от того, какое **место занимают управленческие слои** в обществе. Их интересы по-разному влияют на принципы позитивного права.

1. Обособленные управленческие группы, занимающие **доминирующее** положение в обществе (самовластная бюрократия) **определяют** характер принципов естественного субъективного права, навязывают их всему обществу, открыто **закрепляют в писаном праве**. В таком случае принципы права в большей степени представляют собой единую, непротиворечивую систему.

Например, бюрократия древневосточных деспотий открыто закрепляла принцип кастовости, недемократизма.

Советская бюрократия прятала свою власть за определенным образом истолкованным принципом «руководящей и направляющей роли КПСС», который был закреплен в Конституции СССР 1977 г.

2. **Непрочное положение** доминирующих управленческих групп в обществе не позволяет им открыто провозглашать принципы, на которых они строят правовую систему. Они нигде **не формализуются**. Их можно выявить только подвергая анализу содержание системы права, общий смысл законов, юридическую практику.

Например, УК РСФСР 1960 года не содержал прямых формулировок принципов уголовного права или законодательства.

3. Не обладая достаточной силой, политические элиты вынуждены скрывать свое реальное положение в обществе, те идеи, на которых строится правовое регулирование. Поэтому в писаном праве (конституциях, преамбулах к законам) **провозглашаются принципы**, выражающие интересы всего общества или групп, от имени которых правит бюрократия. Фактически эти принципы не исполняются. В конкретных нормах права и при **реализации права** осуществляются совершенно **другие** принципы. Между писаными и реальными принципами возникает **противоречие**. Декларативные принципы писаного позитивного права используются в целях **идеологического воздействия**, камуфляжа, с помощью которого истинное положение дел тщательно маскировалось. «Многое из

того, что фигурировало в качестве принципов права, имело к ним более чем отдаленное отношение и к тому же находилось в резком несоответствии с реальными, с которыми мы сталкивались на каждом шагу», – пишет Ю.К. Толстой⁵.

Например, советское право провозглашало принцип демократизма (народовластия), а на деле закрепляло отчуждение всего народа от управления государством. Утверждалось, что право содержит принцип коллективизма⁶, а на деле оно закрепляло всевластие вождя партии. Вместо провозглашенного принципа социалистической собственности действовал принцип бюрократической собственности. Вместо распределения по труду действовал принцип распределения по произволу правящей бюрократии и размерам властных полномочий. Выход за пределы норм распределения, установленных бюрократией, рассматривался как получение нетрудового дохода.

Конституция РФ 1993 г. также полна принципами, которые не обладают достаточной определенностью и не подлежат исполнению. Они получили название принципы-законоположения⁷.

4. Провозглашаемые принципы могут умело **искажаться** в ходе их **толкования** и при правоприменении. Одно содержание подменяется другим.

Например, принцип защиты революции, провозглашенный в первых декретах Советской власти, фактически толковался как необходимость защиты власти большевистской партократии. Под принципом борьбы с врагами пролетариата понималась борьба со всякой оппозицией как в обществе, так и в самой коммунистической партии. Принцип общественной собственности на средства производства означал экономическое господство советской номенклатуры.

5. Управленческие группы, поставленные под контроль иных слоев общества, вынуждены ограничиваться **приспособлением** принципов права, в которых отражаются интересы других правящих слоев, к реализации собственных интересов.

В последних трех случаях система принципов права становится **противоречивой**. При глубоком анализе права следует выде-

⁵ Толстой Ю. К. Принципы гражданского права // Правоведение. 1992. № 3. С. 49.

⁶ Келина С. Г., Кудрявцев В. Н. Указ. соч. С. 10.

⁷ Малейн Н. С. Правовые принципы, нормы и судебная практика // Государство и право. 1996. № 6. С. 13.

лять **степень (коэффициент) реализации** того или иного противоположного принципа в реальной действительности.

6. Слабые управленческие группы могут претендовать только на **отступление от правовых принципов** в конкретных нормах права и правоприменении.

Если рассматривать принципы права как **требования⁸, нормы очень абстрактного характера**, то можно сказать, что управленческие слои в зависимости от своего положения в обществе предъявляют эти требования, реализующие их интересы, с разной степенью открытости и интенсивности: от прямого и императивного навязывания всему обществу до скрытого от большинства «протаскивания» каких-то идей посредством правового инструментария.

1.3. Отношение обособленных управленческих групп к отдельным общим принципам позитивного права

1.3.1. Ограничение свободы, активности людей

Всякая активность людей может вылиться в посягательства на права управленцев, в действия по контролю за бюрократией. Поэтому обособленные управленческие группы используют позитивное право для ограничения свободы действия общества и личности.

1. Ограничиваются **экономические права** людей (запрещается или существенно ограничивается право частной собственности и предпринимательства).

2. Ограничение **политических прав** вызвано необходимостью сохранения государственной власти управленческими группами, поддержания отчуждения бюрократии от общества, пресечения попыток других элит или народа поставить бюрократию под свой контроль или изменить ее состав.

В позитивном праве обычно запрещаются:

а) свобода вероисповедания, так как религиозные учения использовались в истории человечества как орудия протеста против правящих элит;

б) свобода мысли и слова, свобода печати, так как они могут быть использованы как орудия критики управляющих. Вместо этого через право навязывается одна идеология или религия;

в) свобода научного, литературного и художественного творчества как подрывающие господство управленцев в духовной сфере жизни людей;

г) свобода избирать и быть избранным в государственные органы власти, так она ставит управленцев в зависимость от общества и может привести к потере ими власти;

д) свобода объединения в партии и союзы, так как организованное население способно реально противостоять правящей бюрократии;

е) право граждан на самостоятельное местное самоуправление.

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

Ограничения свобод могут **оправдываться** общественными нуждами (обеспечением порядка в стране), неспособностью масс решать общественные проблемы.

Например, ограничения в советском праве оправдывались необходимостью борьбы с классовыми врагами.

Свобода может подавляться через осуществление принципа **централизма**, отказ нациям и народам в праве на самоопределение, образование собственных государств и на культурную автономию.

Например, в советском праве действовал принцип верховенства союзного законодательства над республиканским. Таким образом бюрократии центра удавалось подавить как свободу народов, проживающих в разных республиках, так и ущемления региональной бюрократии к самовластию.

Административные правовые системы полностью отвергают принцип свободы.

Главная цель закона, согласно Древнему китайскому праву, не регулирование сферы свободы личности, а репрессия. Санкция, дополняющая традиционные принципы повиновения старшим, воле правителя. С правом в целом ассоциируется лишь уголовное право⁹.

1.3.2. Использование принципа свободы

Властные слои могут **использовать** определенные **формы свободы** в своих интересах. Все зависит от того, чья свобода закрепляется в позитивном праве.

⁹ Крашенинникова Н. А. История права Востока. М.: Изд. Российского открытого университета, 1994. С. 50.

⁸ Келина С. Г., Кудрявцев В. Н. Указ. соч. С. 23.

Наличие **общедозволительного типа** регулирования в государственной деятельности, работе государственных органов, должностных лиц развязывает руки для произвола бюрократии.

Управленцы часто действуют от имени народа. Провозглашая свободу для народа, они открывают дорогу для собственного произвола и власти.

Так, большевики взяли власть в России от имени народа (пролетариата) и свободы для народа рассматривали как свободу для себя от имени народа устранять любыми средствами своих конкурентов.

Как уже отмечалось, обособленные управленческие группы могут имитировать действие принципа свободы в официальном писаном праве, закреплять его действие в писаной конституции. Нормы реального позитивного права блокируют действие официального права.

Примером может служить официальное писаное право стран так называемого лагеря социализма в XX в. Конституции этих государств закрепляли политические и экономические свободы. Реально действующие нормы не позволяли населению этих стран воспользоваться перечисленными свободами.

1.3.3. Принцип недемократизма (элитаризма)

Обособленные управленческие группы составляют меньшинство общества, интересы которого во многом отличны от интересов всего сообщества. Закрепление в позитивном праве этих интересов приводит к недемократизму реального позитивного права. Оно служит задаче охраны, закрепления и развития выгодных и удобных управленцам общественных отношений и порядков.

Посредством позитивного права бюрократия стремится закрепить и расширить свою **экономическую, политическую и идеологическую власть**. В нормах права закрепляется широкая **компетенция государства**, его органов, должностных лиц. Права граждан, наоборот, ограничиваются или не подкреплены соответствующими гарантиями. Отсутствует или не реализуется на деле **юридическая ответственность** государства, его органов, должностных лиц за свои действия или бездействия. Тем самым обеспечивается невозможность контроля общества за бюрократией, отсутствие ответственности ее перед обществом. Это может проявляться в следующих отраслевых принципах:

1. **Господстве публичного интереса** над частным. Закрепляются обширные права государства, его органов, должностных лиц в сфере владения и распоряжения общественными благами. Государство наделяется широкими правами по регулированию частнопредпринимательской деятельности.

2. Отсутствует или **ограничивается выборность** государственных органов.

3. Закрепляется **тайность** деятельности аппарата власти. Секретными могут быть правовые документы, на основании которых действует аппарат управления.

4. Одно из средств реализации этого принципа – закрепление неразделенности, монолитности власти, **отказ от разделения властей**.

5. Закреплению возможностей для произвола бюрократии под предлогом защиты каких-либо ценностей (революционных завоеваний, обеспечения порядка, защиты от внутренних и внешних врагов).

Примером реализации принципа недемократизма может быть советское позитивное право. С.С. Алексеев характеризует его так: «В целом советское право строилось так, чтобы не только не препятствовать осуществлению бесконтрольной власти партбюрократии, но и легализовать это господство, создать для него «правовые основания»¹⁰.

В зависимости от возможностей обособленных управленческих групп подчинить себе механизм правового воздействия позитивное право может закреплять:

а) господство управленцев;

б) учет их интересов, совмещение их с интересами других слоев общества.

Недемократизм норм реально действующего позитивного права может тщательно маскироваться нормами официально признанного, но не действующего позитивного права. Власть обособленных управленческих групп объявляется властью народа (в начальный период развития советского права – властью пролетариата), от имени которого действуют управленцы. Бюрократизация основных средств производства, обеспечивающая экономическое господство управленцев, объявляется обобществлением (народной собственностью).

«... Советское право, – пишет С.С. Алексеев, – было охвачено системой гигантских фальсификаций коммунистического тоталитарного режима. Законы, иные юридические документы не только были разукрашены идеологическими формулами и лозунгами типа «воля народа», «в интересах трудящихся», но и во многих случаях включали в качестве общих деклараций действительно прогрессивные юридические конструкции и термины, например, «правовые гарантии», «права личности».

¹⁰ *Алексеев С. С.* Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. С. 56.

В весьма большой степени это коснулось текстов конституций 1936-го и в особенности 1977 г.»¹¹

Реализация указанного принципа тесно связана с реализацией принципа ограничения свобод в обществе.

1.3.4. Принцип неравенства

Для закрепления своей власти управленческие элиты используют **принцип неравенства** (право привилегий).

Как буржуазии свойственно стремление к свободе и формальному равенству как средству обеспечения рыночных отношений, так для обособленных управленческих групп характерно стремление к ограничению свободы в пользу государства и созданию привилегий для этого государства и его агентов в лице чиновников и предпринимателей, приближенных к ним.

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

Это особенно ярко проявляется в Древней и Средневековой Индии.

Правовые привилегии могут иметь следующий характер:

1. Нормы позитивного права, обращенные к обществу, могут не распространяться на управленцев. Чем выше должность занимает лицо на иерархической лестнице, тем в меньшей степени оно подпадает под существующие законы.

2. Нет равной ответственности за деяния. Наказания для должностных лиц более мягкие, чем для иных социальных слоев (например, при хищениях). На чиновников может не распространяться принцип неотвратимости ответственности за правонарушение.

Советское и современное уголовное право при назначении наказания использует принцип индивидуализации уголовной ответственности, при которой судья имеет право учитывать социальную принадлежность подсудимого и, в частности, его должностное положение. Чаще всего это служит основанием для смягчения наказания. Бывшее или действующее должностное лицо может быть признано способным к исправлению и освобождено от ответственности и наказания. При этом нарушение принципа равенства оправдывается принципами гуманизма или справедливости¹².

¹¹ *Алексеев С. С.* Право: азбука – теория – философия. С. 56.

¹² *Келина С. Г., Кудрявцев В. Н.* Указ. соч. С. 21–22.

3. **Объем прав и свобод** у бюрократии отличается от объема прав и свобод других граждан. Бюрократия наделяется широкими полномочиями в экономике, политической сфере.

Отказ от равноправия может проявляться в уголовном процессе, где мощный государственный аппарат выступает против не защищенного от него человека, которого могут лишить свободы, квалифицированной юридической помощи. Для получения показаний государство может применять пытки.

4. Права управленческих слоев имеют **большую степень защиты**.

Например, за убийство княжеского чиновника «Русская правда» устанавливала наказание, в несколько раз превышающее наказание за убийство крестьянина (ст. 1, 3, 11–17 Русская правда. Пространная редакция)¹³.

Более высокая ответственность за правонарушения, связанные с посягательствами на чиновников, существовала в Древнем Вавилоне по «Законам Хаммурапи» (ст. 200–205), в Древней Индии по «Законам Ману».

5. Принцип неравенства проявляется в **распределении прав внутри бюрократического слоя** в зависимости от занимаемой должности («Табель о рангах» от 24 января 1722 г.)¹⁴, заслуг перед государством (начальником). С этим связано распределение иных благ: выделение квартир, путевок, дачных участков, прием в вузы в советский период¹⁵.

6. Бюрократия может создавать привилегии **лицам и социальным группам, на которые опирается** для удержания власти.

Царская бюрократия в России создавала привилегии всему дворянству.

Отмечается, что российские чиновники 90-х годов XX в. не привлекали к административной ответственности нужных людей и их предприятия, ссылаясь на государственные интересы по поддержке этих предприятий, на их бедность¹⁶.

При наличии правового неравенства в обществе управленцы приобретают право **раздавать привилегии** среди членов общества, что усиливает их значение в глазах последних¹⁷. На этом в

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

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

¹⁵ *Бахрах Д. Н.* Укрепление законности в государственном управлении в свете решений 27 съезда КПСС // Советское государство и право. 1987. № 7. С. 6.

¹⁶ *Коцюбенко Н.* «Когда давать добро таможене» // Законность. 1996. № 12. С. 31–32.

¹⁷ *Латынина Ю.* Бизнес на тарифах // Эксперт. 1998. № 8. С. 7.

значительной степени держалась власть советской бюрократии. Неимущие слои населения, привыкшие получать блага из рук государства, его чиновников, испытывают ностальгию по старому бюрократическому строю и выступают за возврат к власти старой бюрократии.

В советском праве принцип неравенства проводился в жизнь под прикрытием принципа классовости, руководящей роли КПСС.

Обособленные управленческие группы используют в своих интересах провозглашение принципа фактического равенства, который реализуется в уравнительном распределении общественных благ. Занимаясь распределением этих благ, управленцы приобретают экономическое господство и над теми, у кого отнимают их, и над теми, кому их передают. Фактическое равенство на современном уровне производства означает всеобщую бедность. Неимущие не могут конкурировать с управленческими слоями за власть. Бюрократия при таком положении приобретает монополию на власть.

1.3.5. Объективность и субъективизм в позитивном праве

Сильные обособленные управленческие группы могут **игнорировать объективные законы** развития общества и закреплять в нормах права свои интересы, которые противоречат целям общественного прогресса. Таким образом, в праве начинает действовать принцип субъективизма. Бахрах Д.Н. говорит о волюнтаризме, односторонности, отказе от комплексного подхода, надуманности указаний, которые могут исходить от бюрократии¹⁸.

Консервативную роль в жизни России XX в. сыграли нормы, закрепляющие самодержавие, власть большевистской партии.

«Развитие советского права, – отмечается в одном из учебников по теории государства и права, – определялось не столько объективными потребностями общества, сколько решениями (зачастую волюнтаристскими) правящей коммунистической партии»¹⁹. Советское право было направлено на борьбу с частной собственностью, препятствовало реализации творческого потенциала народа, закрепляло монополизм одной партии, крах которой привел к крушению государства.

¹⁸ Бахрах Д. Н. Указ. соч. С. 4–5.

¹⁹ Теория государства и права / Под ред. В. К. Бабаева. М.: Юристъ, 1999. С. 219.

Советское право закрепляло стандарты поведения хозяйственной бюрократии, которые мешали проявлять инициативу, эффективно работать. Хозяйственников, действующих нестандартно, привлекали к ответственности.

С.С. Алексеев считает, что «в целом юридическая система советской России, всего Советского Союза была отброшена назад, деформирована, ушла в сторону от основных направлений развития права, характерных для мировой цивилизации»²⁰.

Позитивное право, формируемое под контролем обособленных управленческих групп, может отставать от потребностей общественного развития **не в силу злонамеренности** бюрократии, а в силу ее склонности к **консерватизму и формализму**, волоките в процессе правотворчества.

Субъективизм в отрасли служебного права может проявляться в обычае подбирать кадры по личному усмотрению начальника на основе личной преданности, родственных связей (непотизм), верности определенным идеологическим установкам, а не на основе профессионализма и компетентности.

Часто управленцы пытаются **обосновать объективность** своего позитивного права, используя аргументы, которые принимаются в соответствующем обществе. В традиционных обществах объективность права доказывается ссылками на традиции. В обществах, где сильна вера в Бога, объективность права доказывается ссылками на его божественное происхождение. В рационалистических обществах доказательства основаны на теориях закономерного развития общественных отношений.

Например, советская теория доказывала, что советское право есть закономерный этап на пути перехода общества от капитализма к социализму и коммунизму. Сам переход является объективно обусловленным процессом.

Позитивное право, реализующее интересы обособленных управленческих групп **может в большей степени отражать объективные потребности общественного развития**, если иные слои общества являются еще более консервативными.

1.3.6. Жестокость норм позитивного права

Для удержания власти управленческие элиты часто прибегали к жестоким мерам, которые находили подкрепление в позитивном праве. К этим мерам можно отнести:

1. Отказ в защите от посягательств на **достоинство человека**.

²⁰ Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия. С. 55–56.

2. Определение правового статуса человека как **средства достижения** великих целей, которыми оправдывалось правление элиты.

В позитивном праве может закрепляться в качестве высшей цели защита революции, а значит власти, захваченной революционными элитами, построение социализма под руководством коммунистической партократии, движение к рынку под руководством либералов и т.д. Везде человек является лишь средством, а не целью.

Если управленческие слои выступают организаторами производства, то на них возлагается обязанность привлечения работников к труду. Интересы производства являются целью. **Работник** выступает в **роли орудия** достижения производственной цели.

3. **Эксплуатация** населения в целях поддержания мощи существующего бюрократического государства (рабовладельческая и феодальная формы эксплуатации в Восточных Деспотиях, в период сталинского правления).

4. Отказ закреплять **права и свободы** граждан, отсутствие правовых гарантий их защиты, что позволяет государству уклоняться от своих обязанностей по защите прав человека, не выполнять должностным лицам свои обязанности перед членами общества.

Например, российское государство отказалось в годы реформ от действенной защиты прав вкладчиков банков и различных финансовых структур. Материальный ущерб и моральный вред был нанесен миллионам людей. Государство уклоняется от защиты трудовых и социальных прав граждан, не привлекая к юридической ответственности лиц, виновных в задержке выплаты заработной платы, пенсий, пособий.

5. Необходимость удерживать в повиновении большие массы населения, борьба за должности заставляет бюрократию использовать принцип жестокости **юридической ответственности** за правонарушения, совершаемые управляемыми. Уголовные наказания могут не иметь **никаких ограничений**. «Что государь повелит», – писалось в сборниках законов Средневековья.

Наказания отличаются **изошренной жестокостью, с причинением физических страданий**.

За критику действий царя по артикулу 20 Артикула воинского виновный лишился имущества и подвергался смертной казни путем отсечения головы²¹. Ст. 58–10 УК РСФСР 1926 г. предусматривала наказание в виде смертной казни за

²¹ Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период. С. 289.

посягательство на существующий строй, т.е. за посягательство на власть правящей партократии.

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

Целью наказания является не исправление преступника, как иногда пытались это представить²², а пресечение претензий социальных групп (оппозиционных элит) или отдельных лиц на власть, уничтожение ереси. Средством такого пресечения является физическое устранение противников (носителей ереси) или распространение страха перед властными элитами. Лишение свободы с принуждением к труду производится на длительные сроки, под разными предлогами он может продлеваться. За одно и то же преступление наказание может повторяться. Такое практиковалось в период власти инквизиции и при сталинизме.

С целью сохранения своего идеологического господства обоим управленческим группам могут вводить жестокие уголовные наказания за взгляды («греховные» и «антисоветские» мысли), за убеждения.

6. Необходимость применения жестоких правовых мер для удержания власти и потребность в дешевом рабском труде приводят к тому, что бюрократия не использует принцип экономии **принудительных мер в уголовном праве**.

Особенно это проявлялось в сталинский период.

1.3.7. Использование принципа гуманизма

Управленцы часто вспоминают о **принципе гуманизма**, когда речь заходит **об их юридической ответственности за правонарушения**. Негуманно, по их мнению, лишать свободы высокопоставленное должностное лицо за взятки, хищения, халатность.

Даже если в писаном праве предусмотрены строгие наказания за должностные правонарушения, то юридическая практика исправляет положение. За должностные преступления, связанные с посягательством на права подчиненных, могут применяться очень мягкие наказания.

Гуманизм в уголовном **процессе** позволяет должностным лицам успешно **избегать наказаний** за совершение преступлений. Например, отказ от задержания и ареста до суда позволяет власти имущему успешно скрыть следы преступления или самому скрыться от следствия.

²² Крыленко Н. И. Судебные речи. М., 1954. С. 54.

Ссылки на гуманизм используются обособленными управленческими группами при игре на противоречиях между богатыми слоями общества и беднотой. Управленцы выступают защитниками бедноты и ограничивают права имущих классов – своих главных конкурентов в борьбе за власть.

Так, идея гуманизма использовалась при защите советского распределительного строя, при котором правящая бюрократия концентрировала в своих руках общественные богатства и равномерно (уравнительно) распределяла их между всем населением. Действительно, для населения, не умеющего самостоятельно защищать свои интересы, такой способ распределения благ более гуманен, чем классический буржуазный.

Обособленные управленческие группы могут провозглашать в официальной правовой теории и законодательстве принцип гуманизма в идеологических целях для того, чтобы скрыть правовую реальность.

В советском государстве со времени его возникновения утверждалось, что целью уголовного и уголовно-исполнительного права является перевоспитание преступника²³. Статья 20 Основ уголовного законодательства СССР 1958 г. говорила, что целью наказания является исправление и перевоспитание осужденных.

1.3.8. Законность и произвол (широкое усмотрение) на службе обособленных управленческих групп

Бюрократия умеет использовать в своих целях и принцип законности и принцип произвола.

Она устанавливает **жесткие правовые рамки** жизни общества, ее членов, требует соблюдения от них режима законности, жестоко карает за правонарушения. Для реализации этого принципа создается мощный полицейский аппарат.

Деятельность самой бюрократии может быть **не урегулирована законом** или урегулирована в общих чертах. Законы могут закреплять широкие возможности для произвола государства, его органов, должностных лиц. Например, вынесение приговоров не на основе законодательства, а по усмотрению членов судебных коллегий («священных трибуналов» инквизиции, «пролетарских» судов).

Так, советское уголовное право периода сталинизма руководствовалось идеей, высказанной еще В.И. Лениным. Нормы уголовного закона намеренно писались очень расплывчато и

²³ Крыленко Н. И. Указ. соч. С. 54.

в зависимости от потребностей партократии имели разную степень широты толкования, что по сути приводило к применению норм по аналогии закона.

Принцип беззакония может быть проведен в нормах позитивного права через пренебрежение к соблюдению процессуальных форм и процедур. «Не случайно, – отмечается в одном из учебников по теории государства и права, – вопиющие нарушения законности, имевшие место в нашей стране, в период массовых репрессий, были связаны с упрощением процессуальных форм, с грубейшими нарушениями процедурного порядка применения государственного принуждения»²⁴.

Бюрократии **выгодно беззаконие**, если речь идет о невыполнении ею своих обязанностей или несоблюдении установленных для нее запретов. Эти обязанности и запреты не подкрепляются санкциями, другими гарантиями их реализации.

В условиях республиканской формы правления бюрократия пытается **саботировать действие законов** и опирается на принимаемые ею подзаконные акты. Формальный принцип верховенства законов признается, но в реальной жизни действует принцип верховенства подзаконных актов над законами и конституцией. Это обеспечивается через специально построенный механизм государства, в котором никто не несет ответственности за нарушение конституции и законов, но жестко карается отступление от инструкций или действующих аппаратных обычаев.

Опорой для беззакония может послужить замена принципа законности принципом права.

Такой вариант оправдания беззакония использовался в России 90-х гг. XX в. Любая революция – это отказ от старых законов и законности. Законы, принятые в советский период или советами под давлением неимущих слоев населения, являлись тормозом движения реформ, направленных на перераспределение государственной собственности среди номенклатуры. Нужно было идеологическое обоснование для того, чтобы обойти эти законы. В этих целях воспользовались теорией разделения права и закона, в соответствии с которой законы, какой бы юридической силы они ни были, объявлялись неправовыми, а значит недостойными того, чтобы их соблюдали и исполняли²⁵. Принципу законности противопоставили принцип господства высшего, естественного права. Под лозунгами

²⁴ Теория государства и права / Под ред. В. К. Бабаева. С. 220.

²⁵ Лившиц Р. З. Право и закон в социалистическом правовом государстве // Советское государство и право. 1989. № 3. С. 15–17.

борьбы за победу естественного права Президент РФ Б.Н. Ельцин отменил действие последней советской Конституции 1978 г. и демонтировал остатки советского строя. Окончательно победила часть номенклатуры, ориентированная на развитие капитализма в России, сама активно стремящаяся стать частным собственником.

1.3.9. Отношение к справедливости

Любой тиран пытается обосновать справедливость своих законов и сложившихся порядков. Поскольку справедливость, по сути, является в основном эмоциональной оценкой действительности, то, как правило, через манипуляции общественным сознанием население успешно убеждают в справедливости существующего режима. Цицерон признавал справедливость рабства. В средние века большинство считало справедливым сословное деление. Коммунисты доказали, что справедливо «грабить награбленное» и передавать все в их руки.

Очень часто обособленные управленческие группы закрепляют в нормах позитивного права справедливость в форме **уравнительности в распределении продукта**, что приводит, как правило, к всеобщей бедности. Но себе управленцы не отказывают в богатстве и роскоши. Так было в странах Древнего Востока.

Уравнительное распределение может объявляться всеобщим, универсальным принципом. В этом случае управленцы вынуждены скрывать свои привилегии от общества. Так было в СССР.

Уравнительность позволяет предотвратить появление имущих классов в обществе, которые могут конкурировать в борьбе за власть с управленцами.

Во многих странах, где обособленные управленческие группы занимали доминирующее положение, в позитивном праве закреплялась справедливость, проявляющаяся в заботе государства о бедных слоях населения.

В СССР возникла целая отрасль социального права. Население было благодарно государству, которое обеспечивало бесплатное образование, медицинскую помощь, заботу о престарелых и инвалидах. Идеологическая система старалась не акцентировать внимание на том, что нормы позитивного права обеспечивали первоначальное изъятие общественного продукта у производителей, а уже после этого распределение его между теми же производителями. Аппарат государства выступал в качестве посредника и зарабатывал на этом благодарностью населения. Более того, в СССР было воспитано целое поколение, не способное защищать свои права и бороться за присвоение тех благ, что они производили. Распростра-

нение получили так называемые иждивенческие настроения. Люди с такими установками не могут жить без опеки управленческих групп.

Ссылки на справедливость создают возможность попирать законы.

Конкретизацией принципа справедливости в **уголовном праве** выступает принцип **соответствия наказания тяжести совершенного преступления**. Управленческая элита для удержания своего доминирующего положения в обществе часто вынуждена прибегать к жестокости для поддержания страха среди населения. Поэтому она пренебрегает вышеуказанным принципом. Устанавливаемые наказания бывают неоправданно жестокими, с точки зрения общества, не соответствуют тяжести совершенного преступления.

Такова была ответственность за антисоветскую агитацию и пропаганду, за кражу государственного имущества в период сталинизма («Указ о колосках»).

1.3.10. Принцип ответственности за вину и принцип объективного вменения

Обособленные управленческие группы иногда не могут удерживать власть без поддержания страха среди населения, без применения репрессий. Для реализации этих целей приходится отказываться от применения принципа ответственности за вину и вводить принцип объективного вменения, связанного с привлечением к ответственности за отношение лица к какому-то классу или социальному слою (ущемление в правах в связи с дворянским происхождением, отношение к зажиточному слою крестьян, расстрелы заложников из дворян и буржуазии в период Гражданской войны в России), нации (репрессии в отношении чеченцев, калмыков, поволжских немцев), за родственные связи (член семьи или просто родственник «врага народа»). Возможность привлечения к ответственности невиновных создает в обществе атмосферу, в которой никто не чувствует себя в полной безопасности.

Цели обеспечить свободу действий в борьбе с оппозицией служит отказ управленцев от реализации презумпции невиновности. Хотя иногда создается видимость ее действия, видимость правосудия.

Так, в послесталинский период развития советского права презумпция невиновности прямо не отвергалась, но окончательные решения по уголовным делам принимались партийными работниками и следователями еще на стадии следствия. Суду отводилась роль оформителя ранее принятого решения.

Вместе с этим, юридическая ответственность должностных лиц связывается с доказыванием вины. Часто уголовная ответственность за должностные преступления ограничивается только случаями деяний, связанных с прямым умыслом. Сложность доказывания наличия прямого умысла на совершение определенных действия или бездействия обеспечивает безответственность чиновников. Государство может привлекать к ответственности журналистов за то, что они высказывают свои догадки о правонарушениях должностных лиц и не могут доказать вину чиновников.

1.3.11. Использование принципа классовости

Пока существуют классы, **принцип классовости будет присутствовать в позитивном праве**. Оно неизбежно будет выражать интересы разных групп общества в разной степени.

Обособленные управленческие группы чаще не признают наличие у них собственного группового интереса и тайно, с помощью определенных уловок проводят этот интерес в нормах позитивного права. Групповой интерес управленцев может выдаваться за всеобщий интерес. Тогда принцип классовости в позитивном праве отрицается. Иногда обособленным управленческим группам выгодно выдать свой интерес за интерес какого-то иного класса (в советском праве – пролетариата), который и закрепляется в нормах позитивного права.

Советская партюкратия выпячивала классовость советского права, так как избрала стратегию, которая позволяла ей от имени «темной массы» пролетариата реализовать свои групповые интересы. В первую очередь, ссылаясь на интересы пролетариата, управленцы ущемили в правах имущие классы, которые являлись главными и реальными конкурентами в борьбе за власть. Противники большевистской партюкратии были объявлены врагами всего народа. В позитивном праве открыто закреплялись ограничения прав представителей старых элит. Дворяне, представители буржуазии и буржуазной интеллигенции не допускались на руководящие должности, для их детей были установлены ограничения в получении высшего образования. Часть старой элиты лишалась избирательных прав. Принадлежность к старым господствующим классам усугубляла юридическую ответственность, а то и служила единственным основанием для ее применения.

Классовость оправдывала закрепление в нормах права жестоких карательных акций, массовых репрессий, с помощью которых партюкратии удалось длительное время находиться у власти и воспитать послушное своей воле население СССР.

Классовый подход в позитивном праве может заключаться в лишении или ограничении прав больших групп населения, которые подвергаются эксплуатации.

Право царского периода развития России ущемляло в правах рабочих и крестьян, предоставляя привилегии дворянству. Право советского периода создавало привилегии членам коммунистической партии и ущемляло крестьянство.

Например, по Конституции РСФСР 1918 г. один представитель на Всероссийский съезд Советов выбирался от 25 тысяч городских жителей и от 125 тысяч сельских жителей. До 80-х гг. XX в. крестьяне в России были ущемлены в оплате труда и пенсионном обеспечении.

1.4. Иные принципы позитивного права, используемые управленцами

Значительные препятствия для произвола управленцев создает действие принципа **правосудия**. При осуществлении массовых репрессий, борьбе с оппозицией суд создает излишние препятствия для обособленных управленческих групп, требует дополнительных материальных затрат.

В советский период заявлялось, что «пролетарское государство не может и не должно тратить средства на сложные процессуальные структуры и процедуры»²⁶.

Поэтому обособленные управленческие группы принцип правосудия, осуществление его только судом по возможности **отменяют** или **подвергают коррозии, заменяя административным усмотрением**.

Ст. 35 Конституции РФ 1993 г. провозгласила: никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. В налоговом, административном праве 90-х гг. XX в. и позже в России делались различные лазейки для обхода этого принципа.

При этом управленцы могут использовать судебные процессы для нагнетания страха в стране, для поиска виновных в своих неудачах.

На весь мир известны судебные фарсы, осуществляемые сталинской юстицией против «врагов народа», «диверсантов» и «вредителей». Они разыгрывались по хорошо спланированному сценарию. Информация о ходе судебных заседаний и принятых решениях предавалась широкой огласке в идеологических целях.

²⁶ Теория государства и права / Под ред. В. К. Бабаева. С. 220.

Одним из способов реализации интересов обособленных управленческих групп является введение **противоречивости** позитивного права, при которой официально признанные нормы права не соответствуют реально реализуемому. Первые, как правило, помещаются в абстрактных нормах законов. Вторые – в конкретных нормах подзаконных актов, которые доводятся до исполнителей. Именно за их исполнение аппарат государства несет ответственность. В этом случае, – пишет Д.Н. Бахрах, – подзаконные акты (например, правила торговли) могут противоречить законам и отменять их²⁷.

Советская номенклатура и германская бюрократия периода фашизма успешно использовали в своих интересах принцип **патриотизма**. Конечно, он подвергся определенной интерпретации. Патриотизм понимался как обязанность членов общества самоотверженно защищать власть партийного аппарата, быть преданным своему вождю.

§ 2. Специфика норм позитивного права, используемых обособленными управленческими группами

2.1. Понятие нормы позитивного права

В отечественной литературе имеет место отождествление нормы права с определенной формой ее выражения, чаще со статьей законодательства. Это связано с позитивистским уклоном нашей теории права.

В данной работе под нормой позитивного права будет пониматься правило поведения общего характера, связанное с государством. Это правило может иметь разную форму выражения. Оно может быть четко формализовано на бумаге в нормативном акте или судебном прецеденте. Но оно может быть не только не писанным, но и смутно осознаваемым, существующим в подсознании и четко не сформулированным. Например, не каждый руководитель государственного органа в России сможет сформулировать норму, на основании которой он подбирает своих ближайших подчиненных. Он действует, конечно, не на основании закона о государственной службе, а опирается на свое административное (политическое) чутье.

Главный признак нормы реально действующего позитивного права – в ее действии в жизни общества за счет опоры на государственный аппарат (государственный контроль за реализацией и привлечение к ответственности нарушителей).

²⁷ *Бахрах Д. Н.* Указ. соч. С.5.

Одна и та же норма позитивного права может быть по-разному сформулирована в статье законодательства, судебном решении или акте толкования. Хорошо известно, что норму права можно изложить в виде отдельных предписаний (обязывающих, дозволяющих, запрещающих), а можно представить в виде сложной логической формулы, состоящей из гипотезы, диспозиции и санкции. Одно и то же содержание может иметь разную форму.

Вновь необходимо напомнить о существовании норм официально признанного позитивного права, которые, как правило, четко сформулированы в статьях законодательства, но могут не реализовываться в жизнь. Государству они нужны в качестве идеологической ширмы.

Как уже отмечалось, традиции позитивизма не позволяют многим отечественным ученым увидеть реально действующие нормы позитивного права. Они обращаются только к формально определенным нормам официально признанного позитивного права²⁸.

2.2. Обособленные управленческие группы и нормы позитивного права

Обособленные управленческие группы влияют на характер позитивного права через содержание и форму изложения отдельных норм права. В них закрепляются частные интересы управленцев.

Одновременно управленцы могут позволить закрепить интересы других групп общества в нормах официально признанного позитивного права. Представляя государственный аппарат, они в состоянии сделать эти нормы мертвыми или слабо действующими.

Нормы позитивного права имеют объективно-субъективный характер. Даже очень сильные обособленные управленческие группы, самостоятельно формулирующие нормы позитивного права, не могут совершенно игнорировать объективные потребности общества и интересы реально присутствующих в обществе социальных групп.

Использование управленческими группами тех или иных видов норм позитивного права связано с избранными ими способами, методами, режимами, типами и уровнями правового регулирования и видами правового воздействия.

Применению к рядовым членам общества запретов и обязанностей соответствует использование запрещающих и обязывающих

²⁸ *Алексеев С. С.* Право: азбука – теория – философия. С. 60–61; Общая теория государства и права: Академический курс: в 2 т. Т. 2: Теория права. М., 1998. С. 447.

норм предписаний позитивного права. Обеспечение управленцами своей власти через дозволения соответствует применению управомочивающих норм. Нормы, устанавливающие свободу действия управленцев, возможность широкого усмотрения, приводят к тому, что всякое их деяние является законным.

Норма, управомочивающая управленцев, может быть замаскирована в официально признанном позитивном праве под обязывающую. Она формулируется в нормативном акте и при толковании как обязывающая. Но отсутствие санкций за ее неисполнение доказывает, что лицо на самом деле управомочено, т.е. может действовать, как предписано, но может по своему усмотрению и бездействовать.

Ограничение свободы членов общества и власть над ними управленческих групп реализуется через введение **императивных** норм регулирования в сферах, которые в демократических обществах регулируются посредством диспозитивных норм. Например, в демократических странах большая часть экономических отношений регулируется диспозитивными нормами гражданского права. В странах с тоталитарным режимом эти отношения регулируются императивными нормами хозяйственного, административного и уголовного права. Использование преимущественно императивных норм оправдывается великими целями, к которым управленцы ведут все общество. Часть общества, сопротивляющаяся исполнению команд управленцев, объявляется врагами народа, антихристами (в зависимости от используемой идеологической основы). Приходится широко употреблять карательные санкции (часто уголовные), свойственные императивным нормам.

На широкое употребление императивных норм в советском праве обратил внимание Р. Давид²⁹.

Императивный характер носят в основном нормы реально действующего права, регулирующего поведение членов общества.

С.С. Алексеев говорит о том, что реально действующее в советском обществе позитивное право жестко, непререкаемо и беспощадно регулировало жизнь и развитие всего общества³⁰.

Для обеспечения свободы действий управленцев применяются **диспозитивные нормы** права, дающие право поступать так или иначе.

Например, в России конца XX в. наказания за ряд должностных проступков предусматривались диспозитивными нормами служебного или трудового права. Начальник по соб-

²⁹ Давид Р. Основные правовые системы современности. М.: Международные отношения, 1999. С. 196.

³⁰ Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия. С. 507.

ственному усмотрению мог наказать подчиненного, а мог не наказывать его. Это происходило в случае конфликта интересов, получения дополнительных доходов должностным лицом и т.д. В демократических странах наказания за данные деяния предусматриваются императивными нормами уголовного права.

Расширяют власть управленцев-правоприменителей правоохранительные нормы с **относительно-определенными и альтернативными санкциями**.

Привилегированность управленцев проявляется в **дифференциации норм** позитивного права. Одни нормы касаются только управленцев, другие только рядовых членов общества. Например, как уже отмечалось, могут выделяться специальные нормы права, устанавливающие ответственность за посягательства на права управленцев, обеспечивающие охрану их жизни, здоровья.

Ограниченность ресурсов подталкивает управленцев шире применять для регулирования поведения управляемых **охранительные нормы с карательными санкциями**. Рост ресурсов, особенно материальных, позволяет шире применять поощрительные нормы с поощрительными санкциями.

Введение норм со штрафными санкциями, взамен норм с восстановительными санкциями, как известно из истории, стимулировалось потребностью получения дополнительных доходов в казну государства. В связи с дележом дохода от реализации штрафных санкций время от времени возникали конфликты между государством и церковью по поводу предмета регулирования светского и церковного права.

Мощные обособленные управленческие группы партийных и теократических государств стремятся к **недифференцированности, единству социальных норм**, исходящих от господствующей партии, государственных органов, от огосударвленных общественных организаций (профсоюзов, кооперативных организаций, комсомола), норм, излагающихся в учебной литературе по общественным наукам, издаваемой под контролем партаппарата, нравственных норм, навязываемых всеми огосударвленными организациями в трудовых коллективах. При этом возникают **нормы смешанного характера**, обладающие одновременно признаками норм позитивного права, корпоративных и нравственных норм. Делается попытка все эти нормы возвести в привычку.

Идеал отсутствия дифференциации норм был достигнут управленческими группами стран Дальнего Востока. Р. Давид отмечает проникновение авторитарного порядка через разног рода социальные нормы во все сферы жизни Древнего Китая³¹.

³¹ Давид Р. Указ. соч. С. 357.

Как отмечалось выше, обособленные управленческие группы часто отдают предпочтение индивидуальному регулированию общественных отношений. Это проявляется в принятии решений **нормативно-индивидуального** характера. Требования определенно-го поведения обращаются к конкретному лицу, но закрепляют правила его поведения: субъективные права и юридические обязанности на длительное время в определенных ситуациях.

Такого рода нормы широко применялись в советский период развития России. Существующая тогда система получила название командно-административной.

Примеры применения таких норм имелись и ранее. Ордынские ханы давали русским князьям ярлык на княжение, в котором определялись права и обязанности князя. Ярлык был индивидуальным и срочного характера. Права, которые он предоставлял, не переходили по наследству. При смене ордынского хана князь должен был ехать за новым ярлыком³².

2.3. Декларативность норм

Для реализации своих интересов слабые обособленные управленческие группы часто используют декларативные нормы официально признанного позитивного права. В данном случае под ними понимаются полностью недействующие нормы или нормы, реализация которых невелика. Эти нормы называются также мертвыми, недействующими.

Степень декларативности норм может быть различной: абсолютно недействующие, имеющие какой-то низкий коэффициент действия.

Декларативные нормы права могут применяться с **различными целями**.

Декларативные нормы официально признанного позитивного права создают видимость урегулированности каких-то отношений. Это касается норм, регулирующих деятельность государства, его органов, должностных лиц.

Во-первых, такая видимость нужна для доказательства, что **произвол управленцев ограничен** нормами права. Но фактически этот произвол не устраняется, а тонко прикрывается, создается «демократический фасад»³³.

Во-вторых, декларативные нормы принимаются для создания видимости выражения интересов каких-то групп (пролетариата,

народа, в советском и отчасти в современном отечественном праве), видимости наличия демократических прав и свобод. Такие декларативные нормы могут закреплять права и свободы граждан, требовать от должностных лиц проведения каких-либо мероприятий в интересах общества.

Нормами, декларирующими права и свободы, были наполнены советские конституции.

Правоведы отмечали, что в советский период время от времени издавались нормативные акты, содержащие нормы с общими призывами «улучшить», «усовершенствовать», «повысить», которые призваны были показать заботу высшей управленческой элиты о населении³⁴.

Таким образом, декларативные нормы имеют для обособленных управленческих групп огромное **идеологическое значение** и могут занимать большое место в системе позитивного права. Само принятие декларативных норм, предусматривающих широкие демократические свободы для населения, указывает, что управленцы вынуждены учитывать интересы управляемых, хотя бы путем принятия мер по их обману.

Декларативные нормы могут приниматься представителями законодательной власти в борьбе с управленческими группами, входящими в исполнительные органы власти. Законодатели могут принимать заведомо невыполнимые или трудно выполнимые нормы. Ответственность за их неисполнение возлагается на исполнительную ветвь власти.

В идеологических целях обособленные управленческие группы могут использовать нормы с **отлагательным действием**, которые должны вступить в силу при достижении определенных условий. Их можно назвать нормами-обещаниями.

Например, Декрет СНК от 27 октября 1917 г. гласил: «Как только новый порядок упрочится, всякие административные воздействия на печать будут прекращены, для нее будет установлена полная свобода в пределах ответственности перед судом, согласно самому широкому и прогрессивному в этом отношении закону»³⁵. Как известно, обещанное так и не было выполнено.

Условия, с которыми связано введение в действие норм обещаний, не наступают, а иногда и не могут наступить. Часто управленцы забывают про данные нормы обещания, вовремя отменяют их,

³² *Беляев И. Д.* История русского законодательства. СПб., 1999. С. 245.

³³ *Алексеев С. С.* Правовое государство – судьба социализма. Научно-публицистический очерк. М., 1988. С. 12.

³⁴ *Барабашева Н. С.* Слова, слова, слова ... // Советское государство и право. 1990. № 8. С. 83.

³⁵ История России 1917–1940. Хрестоматия. Екатеринбург, 1993. С. 62.

как только потребность в обмане населения исчезла или население больше не поддается на этот вид обмана.

Общие нормы декларативного характера могут приниматься в качестве угрозы для управляемых, которая не реализуется в жизнь или реализуется очень редко, в крайних случаях.

Декларативность норм может быть не целенаправленной. Нормотворческие группы принимают норму с целью сделать ее работающей. Но иные группы управленцев саботируют ее действие, превращают ее в декларативную. Так иногда случается с нормами, принятыми центральными органами, органами законодательной власти. Исполнительные органы саботируют принятие конкретизирующих норм подзаконного характера, без которых закон не может действовать. Нижестоящие звенья исполнительных органов могут затягивать принятие норм, конкретизирующих нормативные решения вышестоящих звеньев.

*Например, Президент РФ издает указ, а правительство затягивает принятие конкретизирующих его норм, и указ не действует. Этот механизм часто включался в работу в годы правления президента Ельцина*³⁶.

Декларативность нормы может быть обеспечена отказом нижних звеньев управления реализовать эту норму.

Появление декларативных норм иногда происходит по причине **отрыва управленцев от реальности**. Они забывают об отсутствии в обществе материальных, организационных или идеологических гарантий для реализации тех или иных правовых идей.

Конечно, нельзя сказать, что декларативные нормы права работают только в интересах обособленных управленческих групп.

Обеспечивает декларативность норм механизм нейтрализации права, который подробно будет описан ниже.

2.4. Отсутствие строгой определенности норм права

Неопределенность используемых в нормах права понятий, отмечает С.С. Алексеев, открывает возможность для их произвольного толкования³⁷.

Обособленные управленческие группы могут использовать в своих интересах **общий характер** (формулирование только принципов или задач права), **нечеткость, слабую определенность** норм официально признанного позитивного права, устанавливающих для них и для членов общества права, обязанности и запреты. Это позволяет им в ходе правоприменения толковать данные нормы в свою пользу.

³⁶ Как увеличить доходы в бюджет // Российская газета. 1995. 3 октября.

³⁷ Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия. С. 512.

Например, ч. 2 ст. 149 Конституции СССР 1977 г. гласила: «Исполнительные комитеты не реже одного раза в год отчитываются перед избравшими их Советами, а также на собраниях трудовых коллективов и по месту жительства». Не ясно, какой объем отчета должен быть представлен, перед всеми ли трудовыми коллективами надо давать отчет, какова ответственность за невыполнение этого требования? Поэтому указанные в норме отчеты представляли собой рекламу деятельности исполкома перед депутатами и избирателями.

Неясность требований позволяет **уходить от ответственности** за их нарушение³⁸.

*Например, в актах советского периода содержались размытые требования улучшить, совершенствовать, повысить без указания временных отрезков, в рамках которых необходимо провести работу. Отсутствие фактора времени ведет к исчезновению сути права как модели должного и возможного поведения*³⁹.

Право может закреплять **широкое усмотрение** управленцев и органов управления. В этом случае нормы позитивного права фактически используются для устранения господства права над управленцами, оправдания их беззакония и произвола. Так, широкий произвол монарха (при абсолютных монархиях и деспотиях) или диктатора основан на неопределенности их полномочий.

Произвол партократии в первые годы советской власти имел правовые основания в виде провозглашенных в декретах советской власти принципов позитивного права: защиты революции, борьбы с врагами пролетариата.

Усмотрение должностных лиц может скрываться за выражениями «как правило», «как исключение», «с учетом», «обычно», «соответствующий», «в установленном порядке». «Вместо четкого перечня исключений, необходимость которых может быть вполне обоснована, – пишет Н.С. Барабашева, – открывается безбрежный простор усмотренческим решениям, закамуфлированным словами под законность и правопорядок». Формулировка «в установленном порядке» приводит к сужению действия правового акта, а то и к полному его бездействию, когда аппарату тем самым дается возможность фактически отменить негодные ему законы, – пишет далее Н.С. Барабашева⁴⁰.

³⁸ Иванов В. Бюрократический выбор России // Коммерсантъ-Власть. 1998. № 7. С. 17–18.

³⁹ Барабашева Н. С. Слова, слова, слова ... С. 86.

⁴⁰ Там же. С. 89–90.

Абстрактно сформулированная диспозиция (обязывающая или запрещающая), обращенная к управляемым («принять все возможные меры», «своевременно производить», «осуществлять эффективную деятельность»), позволяет руководителю произвольно оценивать результаты реализации нормы права, так как требуемый объем необходимых действий для исполнения предписания неясен. Одна и та же деятельность может быть расценена как неудовлетворительная, заслуживающая наказания или, наоборот, как добросовестная, заслуживающая поощрения. Подчиненный попадает в полную личную зависимость от начальника.

Неопределенность гипотез правоохранных норм позволяет правоприменителю применять санкции со значительной долей **собственного усмотрения** и использовать нормы для расправы над оппозицией, для массовых репрессий.

Например, установление в качестве одного из оснований уголовной ответственности особенностей свойств личности открывает дорогу субъективизму⁴¹.

С целью ограничения произвола судей в отечественной литературе предлагается снизить неопределенность и абстрактность норм уголовного права, дифференцировать их составы и санкции⁴².

Абстрактный способ изложения норм права в статьях законодательства делает их непонятными для той части граждан, которые не обладают достаточной правовой грамотностью и не могут воспользоваться квалифицированной юридической помощью.

Конечно, следует отделять абстрактность, связанную с использованием заведомо неточных терминов (например, оценочных), с абстрактностью, связанную с использованием специальных терминов (например, юридических), которые имеют строго установленное и известное специалистам содержание. В первом случае мы имеем дело с абстрактностью содержания нормы. Во втором случае абстрактна форма изложения нормы, хотя содержание ее достаточно конкретно.

Абстрактные нормы принимают иногда для создания видимости заботы управленческих групп о народе через псевдоправотворчество, псевдоправовое регулирование при нежелании или неспособности изменить реальные общественные отношения. Выше уже было сказано о подобном рода декларативных нормах, не нацеленных на реализацию. Как писала Н.С. Барабашева в одной из статей, эти нормы содержат абстрактные призывы, заклинания, не поддаю-

⁴¹ *Келина С. Г., Кудрявцев В. Н.* Указ. соч. С. 18.

⁴² Современные тенденции развития уголовного законодательства и уголовно-правовая теория // Государство и право. 1994. № 6. С. 48.

щиеся контролю и практически не влекущие никаких правовых последствий. Они рассчитаны на то, чтобы за паутиной слов создать видимость действий, принятия мер для решения насущных проблем. В своей статье она перечислила типичные для советского периода словосочетания, содержащие размытость смысла, расплывчатость, аморфность, для формулирования не имеющих четкого содержания норм: обратить (особое) внимание, уделять внимание; активнее осуществлять; обеспечить (увеличение, улучшение, расширение, повышение и т.п.); принять (разработать, осуществлять) меры (безотлагательные, решительные); потребовать принятия мер по осуществлению; совершенствовать работу; повысить требовательность; улучшать деятельность (качество); обязать обеспечить условия; постоянно добиваться; шире развивать; активнее осуществлять; поднять ответственность; считать недопустимым; не допускать нарушений в...; считать необходимым обеспечить увеличение (улучшить обеспечение), поручить, предусмотреть, признать необходимым, повысить (усилить) роль⁴³.

Нормы с неопределенным содержанием могут приниматься с целью создания видимости демократии в стране.

В 1983 г. был принят Закон СССР «О трудовых коллективах и повышении их роли в управлении предприятиями, учреждениями, организациями», который был призван проиллюстрировать широкое участие рабочих в процессе производства, создать видимость того, что они являются коллективными собственниками основных средств производства. В правовой литературе он определялся как один из бездействующих нормативных актов, который был заполнен фразами, не имеющими нормативной нагрузки, типа: трудовые коллективы «способствуют активному участию трудящихся в производственной, общественной и государственной жизни»; долг и обязанность трудовых коллективов – «повышение эффективности и качества работы ..., постоянная забота о развитии трудовой и общественно-политической активности членов коллектива».

Неясность изложения нормы права в нормативных актах может возникать при частом употреблении **ссылочного и особенно бланкетного способа изложения**. За бланкетным способом изложения может скрываться дефективная логическая норма. Законодатель делает отсылку к акту, который не принят, или указывает на юридическую ответственность, которая не существует или декларативна.

⁴³ *Барабашева Н. С.* Слова, слова, слова ... С. 84.

Вопрос о форме изложения норм права в писаных актах, о юридической технике, которая при этом применяется, будет рассмотрен ниже в отдельном параграфе.

§ 3. Система позитивного права

3.1. Понятие системы позитивного права, используемое в данной работе

Как известно, позитивное право представляет собой **систему норм**, которые, в свою очередь, объединяются в институты, отрасли, части и другие блоки (подсистемы).

В системе позитивного права автор предлагает выделять (а) нормы, относящиеся к реально действующему позитивному праву, и (б) нормы официально признанного позитивного права. Они могут совпадать по содержанию. Но, как уже отмечалось, под влиянием разных групп общества, в том числе и управленцев, позитивное право становится лицемерным. То, что официально закрепляется, не реализуется в жизни, может быть набором мертвых норм.

В данном параграфе пойдет речь о системе, включающей как нормы реально действующего, так и официально провозглашенного позитивного права.

Систему позитивного права не следует путать с общей системой права, в которую в качестве подсистем включаются позитивное право (реально действующее и официально признанное) и естественное право (объективное и субъективное). Об общей системе права смотрите главу первую данного раздела.

Естественно, при избранном подходе автор не отождествляет систему позитивного права и систему законодательства, как это фактически делается в некоторых учебниках⁴⁴. Реальное позитивное право может не иметь писаной формы выражения. Система законодательства будет рассмотрена в специальном параграфе данной главы.

Интересы обособленных управленческих групп могут влиять на общие свойства системы позитивного права, ее состав, соотношение между частями. Характер системы позитивного права определяется выбранными управленцами способами, методами и уровнями правового регулирования.

⁴⁴ Проблемы общей теории государства и права: учебник для вузов. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999. С. 323–346.

3.2. Влияние обособленных управленческих групп на состав элементов системы позитивного права

3.2.1. Нормы официально признанного и реально действующего позитивного права

Как уже сказано, проведение лицемерной правовой политики сильными обособленными управленческими группами приводит к тому, что **нормы официально признанного позитивного права не совпадают по содержанию с нормами реально действующего позитивного права**. Образуются две подсистемы **позитивного права**.

С.С. Алексеев говорит, например, о «двухэтажности» советского права. В своих работах он показывает, что наряду с официальной юридической системой в СССР существовало высшее, но отчасти скрытое право, право-невидимка, супер-право, выражающее волю вождей и партийного аппарата⁴⁵.

Ф.Р. Риггс обращает внимание на типичность наличия огромной пропасти между официальным правом (formal) и реальностью (effective) в развивающихся странах, где господствуют обособленные управленческие группы⁴⁶.

В нормах реально действующего позитивного права, регулирующего общественные отношения, наиболее полно выражаются интересы обособленных управленческих групп, которые это право поддерживают с помощью имеющихся у них государственных властных сил и средств. Официально признанное позитивное право в этом случае служит фасадом общественного строя, должно закамуфлировать реально действующие нормы и придать государству и праву видимость реализации интересов иных групп общества и общества в целом.

Соотношение между этими двумя системами права в СССР С.С. Алексеев определяет так: «Таким образом, при бескрайних возможностях, которые дает для любых действий (в том числе любых экспериментов над обществом) «высшее право», официальная юридическая система требуется в основном как некоторое вспомогательное, подсобное средство – для обеспечения некоторого элементарного порядка, для прикрытия совершаемых большевистских акций, для придания им некой «легитимности», для определенного упорядочения существующих отношений, устранения крайностей, извест-

⁴⁵ *Алексеев С. С.* Право: азбука – теория – философия. С. 499–512.

⁴⁶ *Riggs Fred W.* Administration in Developing Countries. The Theory of Prismatic Society. Boston., 1964. P. 57–60.

ного оправдания, придания – если удастся – какой-то даже респектабельности социалистическому праву. А коль скоро действующие законы, иные нормативные документы, правосудная деятельность для подобных вспомогательных операций не очень-то нужны, то и позитивное право в таком случае вообще оказывается излишним, призванное выполнять некоторую регулятивную и в основном декоративную роль или даже таким, которое создает ненужные помехи, мешает великому революционному делу»⁴⁷.

Официально признанное право выставляется напоказ, изучается юристами, используется в идеологической борьбе с оппозицией. Реально действующее право может скрываться или не афишироваться.

С.С. Алексеев отмечает, что реально действующее право в СССР с 30-х гг. XX в. «ушло в тень, за кулисы официальной государственно-юридической жизни, стало воистину подпольным, подковровым правом»⁴⁸.

Нормы официально признаваемого права, как правило, фиксируются в законах, состоят из норм общего характера, которые широко рекламируются. Реально действующие нормы чаще фиксируются в подзаконных актах или обычаях и состоят из норм конкретного содержания. Общие нормы реально действующего права могут также содержаться в политических и религиозных доктринах.

С.С. Алексеев отмечает, что нормы реально действующего позитивного права в СССР выражались «не только в партийно-нормативных актах (партийных программах, уставах, директивах, постановлениях, инструкциях и др.), но и непосредственно в произведениях, выступлениях и речах «классиков марксизма-ленинизма»: Маркса, Энгельса, Ленина, в «гениальных» высказываниях Сталина, а после его смерти – очередного вождя: Хрущева, Брежнева, Андропова, Черненко. В практической же жизни на первый план реальной юридической действительности выступили «инструкции», секретные нормативные акты, по большей части ведомственные, но по своей действительной значимости превосходящие силу закона»⁴⁹.

В разных ситуациях **степень несогласованности** двух систем позитивного права может быть различной от некоторой степени тождества норм до прямого противоречия между ними. О противоречиях между этими системами права будет сказано более подроб-

но. В нормах официально признанного права могут делаться определенные ссылки на реально действующие нормы, оправдания их.

Например, Конституция СССР и конституции республик с 1936 г. содержали ссылки на руководящую роль коммунистической партии, что открывало возможность для официально-юридического оправдания реально действующего в стране партийного права.

3.2.2. Нормы для управляемых и управляющих

Особое положение управленцев, иногда образование ими особой касты или сословия, приводит к тому, что внутри системы права можно выделить блок норм, обращенных **только к управляющим**, и блок норм, обращенных **к управляемым**. Первая группа норм содержит указания о том, как надо управлять населением. Эти нормы могут быть засекречены, неизвестны управляемым.

Так, в Древней Индии низшие касты не имели права знакомиться с ведами. В СССР многие партийные решения, содержащие нормативные указания были засекречены. Сведения о них только сегодня становятся доступными для общества.

Указанные два блока норм позитивного права обеспечивают привилегированность. Что позволено одним, то не позволено другим.

3.2.3. Нормы светского, церковного и партийного права

Доминирование в обществе нескольких сильных обособленных управленческих групп может разделять позитивное право на подсистемы в соответствии с властными органами, осуществляющими правотворчество и обеспечивающими реализацию норм позитивного права, его охрану. Наряду с привычным светским правом может существовать церковное право. Оно выделяется в случае, если церковь обладает свойствами государственной организации. Такие свойства особенно ярко проявляются у католической церкви Средневековья, мусульманской церкви в наши дни. Церковь может существовать как придаток государства, его идеологический орган. Между светскими государственными органами и церковью часто в истории происходили конфликты относительно границ предмета правового регулирования. Традиционно церковное право регулировало брачно-семейные и наследственные отношения. Но оно содержало и нормы уголовного права, устанавливающие ответственность за посягательства на господствующую религию⁵⁰. Мусульманское право содержит в себе нормы государственного права.

⁴⁷ *Алексеев С. С.* Право: азбука – теория – философия. С. 503–504.

⁴⁸ Там же. С. 509.

⁴⁹ Там же. С. 508.

⁵⁰ *Беляев И. Д.* История русского законодательства. СПб, 1999. С. 245.

Господство аппарата управления церкви в государстве обеспечивает первенство церковного права над государственным.

Наличие церковного права признается в правовой литературе⁵¹.

В XX в. в странах с однопартийным политическим режимом доминирующее положение занимало партийное право, существовавшее совершенно отдельно от права официальных государственных органов, а иногда и сливающееся с ним. Поскольку партийный аппарат фактически составлял в этих странах ядро государственного аппарата, то партийные нормы позитивного права имели высшую юридическую силу по сравнению с нормами, исходящими от официальных государственных органов.

Так, решения съездов и иных партийных органов КПСС в СССР имели более высокий статус по сравнению с конституциями и законами. Последние принимались на основании нормативных решений партии и не действовали в случае противоречия с ними. Господствующим принципом позитивного права был принцип руководящей роли КПСС во всей политической системе страны. В материалах XXVII съезда КПСС открыто говорилось: «КПСС постоянно содействует тому, чтобы Верховный Совет СССР, Верховные Советы республик последовательно совершенствовали законодательство»⁵². Этот Съезд, как и предыдущие, определил очередные направления развития законодательства, направления, в которых государственные органы должны совершенствовать нормы семейного, жилищного, трудового права»⁵³.

В партийных нормах стран с господством партаппарата определяются основы существующего строя, порядок формирования органов государственной власти и их подконтрольность партийным органам. Таким образом, в нормах партийного права могут содержаться нормы, составляющую основу реально действующей конституции страны.

Например, согласно обычаям, сложившимся в годы Гражданской войны в СССР, высшие партийные органы определяли направления деятельности высших государственных органов страны.

Решения высших партийных органов Китайской коммунистической партии заменяли конституцию страны и служили основой развития права»⁵⁴.

⁵¹ Давид Р. Указ. соч. С. 117.

⁵² Материалы XXVII съезда КПСС. М., 1986. С. 159.

⁵³ Самощенко И. С. Новый шаг в совершенствовании советского законодательства // Советское государство и право. 1987. № 2. С. 7.

⁵⁴ Ильинский И. П. Современное право КНР // Советское государство и право. 1987. № 3. С. 148.

Партийное право может включать основополагающие нормы административного права. Они фиксируют порядок проведения кадровой политики в государственном аппарате: порядок назначения на должность и смещения с должностей, устанавливают меры наказания, порядок продвижения по службе.

Высшим партийным актом, содержащим нормативные предписания, является, как правило, устав господствующей партии и ее программа.

Декрет СНК от 24 ноября 1917 г. «О суде» прямо указывал: «Отмененными признаются все законы, противоречащие декретам ЦИК Советов р., с. и кр. Депутатов и Рабочего и Крестьянского Правительства, также программам-минимумам РСДРП и партии СР...»⁵⁵. Таким образом, программы правящих в этот период партий открыто ставились выше законов прежнего правительства и наряду с законами нового государства.

Нормы партийного права охраняются более надежно, чем нормы, издаваемые официальными государственными органами.

Моряки Кронштадта, которые в 1921 г. потребовали устранить из жизни государства господство большевистского партаппарата, были объявлены врагами народа. Выступление их было жестоко подавлено.

Для обеспечения охраны норм партийного права используются силовые государственные структуры, которые подчиняются непосредственно высшему руководству аппарата господствующей партии.

3.2.4. Частное и публичное право

Обособленные управленческие группы стремятся к так называемой «**публицизации права**»⁵⁶, т.е. переводе ряда сфер жизни из предмета регулирования частного права в предмет регулирования публичного права. Это происходит через вытеснение гражданско-правового регулирования отношений и замены его административным регулированием. Действие норм гражданского права с его диспозитивным методом регулирования минимализируется. Появляются новые отрасли права, регулирующие имущественные отношения, в основу которых закладывается административный метод правового регулирования.

⁵⁵ Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. М., 1917. № 4. Ст. 50. С. 49–51.

⁵⁶ Современное буржуазное государственное право. Критические очерки. Буржуазная наука государственного права. М., 1987. С. 38.

Так, укрепление централизованно организованных управленческих групп на Руси в XVI–XVII веке приводит к тому, что гражданско-правовые отношения по поводу земли (свободная покупка, продажа, дарение, завещание) перерастают в административно-правовые. Земля с крестьянами из вотчин переходит в поместья (условные государственные владения). Государство распределяет землю, дает разрешение на передачу ее из одних рук в другие. Запрещается передавать землю с крестьянами не дворянам (Соборное Уложение 1649 г.).

В СССР имущественные отношения вместо гражданского и торгового права регулировались хозяйственным, колхозным, жилищным правом.

В качестве одного из субъектов регулируемых отношений выступает государство в лице его органов и должностных лиц. Интересы государства в лице его чиновничества ставятся на первое место. Личные интересы индивидов игнорируются или даже рассматриваются как вредные и подавляются.

Например, личный интерес в советском праве рассматривался чаще как мелкобуржуазное проявление. Он подлежал подавлению и искоренению, рассматривался как мотив в совершении правонарушений.

В административных (бюрократических) государствах большая часть норм системы позитивного права имеет публично-правовой характер. Роль частного права становится незначительной.

В СССР все отрасли права объявлялись публичными. Эта идея выражена в словах В.И. Ленина: «Мы ничего «частного» не признаем, для нас все в области хозяйства есть публично-правовое, а не частное»⁵⁷. Это означало, что государство, в лице его чиновников, могло вмешиваться во все сферы общественной жизни. Эти слова характеризуют тотальность государства и его позитивного права.

Публицизация права здесь связана с доминирующей ролью управленцев, которые действуют от имени государства и всего общества. Поскольку часть общества сопротивляется этому, то государство пытается установить тотальный контроль над ним и вынуждено систематически применять принуждение или угрозу его. Право является только инструментом обособленных управленческих групп, который направлен против общества, и действие этого права не может осуществляться без активной роли государства. Диспозитивные нормы права, характерные для частного права, превращаются в декларативные или используются против под-

⁵⁷ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 44. С. 398.

держания власти обособленных управленческих групп (в СССР как реализация мелкобуржуазного интереса, направленного на подрыв существующего строя).

3.2.5. Вертикальное построение системы позитивного права

В зависимости от степени централизации государственного аппарата строится вертикаль системы позитивного права. Высокая централизация резко усиливает блок норм, принятых верховными и иными центральными органами власти. Децентрализация приводит к росту объема норм, принятых в регионах и на местах.

В зависимости от механизма государства изменяется взаимосвязь между нормами, принимаемыми в центре и в регионах (на местах). При высокой централизации все нормативные решения, принятые в регионах и на местах, не должны противоречить нормам, принятым в центре. Действует так называемый остаточный принцип. На местах издаются только те нормы, которые по какой-то причине не приняты центральными органами. В случае, если возникает необходимость создания видимости демократизма, то в регионах допускается принимать нормы, дублирующие те, что приняты в центре, или нормы, «продиктованные» из центра.

Например, в СССР в 60-е гг. XX в. в каждой республике были приняты нормы уголовного, гражданского, трудового права. Но все они были разработаны и приняты под жестким контролем центральных органов и часто дублировали законы Союза. Так, Закон РСФСР «О народном образовании» без каких-либо даже небольших изменений и уточнений повторял Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании.

Отмечается, что дублирование норм и их блоков по нисходящей линии (иерархическое повторение) «является не только порождением тоталитарной системы, но и средством ее существования, нормативным гарантом»⁵⁸.

Бюрократическая децентрализация может иметь вид так называемой ведомственности или местничества. Она означает усиление власти министерств, ведомств (комитетов) или региональных территориальных властей. Ведомственность отражается на роли норм позитивного права, принятых на разном уровне власти. Для низовых чиновников нормы, принятые их ведомством, играют большее значение, чем конституция и законы. Это связано с ответст-

⁵⁸ Власенко Н. А. Логико-структурные дефекты системы советского права // Правоведение. 1991. № 3. С. 25.

венностью, которую они несут в первую очередь за исполнение инструкций, принятых в своем министерстве, а не за исполнение законов.

Лицемерность системы позитивного права порождает блок официально признанных норм позитивного права, имеющих якобы высшую юридическую силу, но на самом деле не регулирующих общественные отношения. Как уже отмечалось, эти нормы помещаются в конституции, но имеют лишь идеологическое значение. Они нейтрализуются тем, что не имеют прямого действия.

3.2.6. *Отношение обособленных управленческих групп к международному праву*

Для обособленных управленческих групп свойственно стремление к изоляции страны от иного мира. Это позволяет не делиться властью с международными организациями. Кроме того, обстановка в мире в последние столетия складывалась в пользу распространения демократических правовых идей и норм. Обособленные управленческие группы разных стран стремились изолировать свою страну от демократического влияния, от действия демократических норм международного права. Это обуславливает отказ недемократических стран мира присоединиться к ряду международных договоренностей, носящих демократический, общегуманистический характер. Ратификация договоренностей может не приводить к реализации норм международного права при регулировании общественных отношений внутри страны. Демократические нормы занимают место официально признанных, но не действующих норм позитивного права.

*Например, СССР подписывал международные договоры, в которых брал на себя обязательства обеспечивать права и свободы человека и гражданина, но не выполнял их*⁵⁹.

3.2.7. *Отношение к процессуальному праву*

Склонность к свободе действий выражается у обособленных управленческих групп в пренебрежении к отраслям процессуального права. Они или не развиваются совсем или занимают скромное место в системе позитивного права. Кроме того, процессуальное право разбивается на официально принятые нормы и нормы, реально действующие, между которыми может быть значительное противоречие.

Вместе с тем управленческие элиты, стремясь поставить под свой контроль подчиненные группы управленцев, принимают меры

⁵⁹ *Марочкин С. Ю.* Проблемы эффективности норм международного права. Иркутск, 1988. С. 74.

по урегулированию порядка их деятельности. Полный произвол подчиненных управленческих групп подрывает авторитет власти управленческих элит и ограничивает эту власть.

3.3. **Общие черты системы позитивного права**

3.3.1. *Противоречивость системы позитивного права*

Обособленным управленческим группам часто выгодна противоречивость системы позитивного права, коллизии между его нормами.

Во-первых, противоречия между нормами **реально действующего** позитивного права, касающиеся регулирования поведения управленцев, позволяют им выбирать, в зависимости от ситуации, какую из противоречивых норм использовать для извлечения максимальной пользы. Создается условие для произвола, «для так называемого выбора норм по своему вкусу»⁶⁰. Как говорится, в «мутной воде лучше ловить рыбу». Антиномия норм, требующих какого-то поведения от управляемых, позволяет в любом случае обвинить их в нарушении норм права. Это ставит их в зависимость от воли управляющих, не защищает от наказания при любом поведении. Как писал И.А. Крылов, «ты виноват уж в том, что хочется мне кушать».

Во-вторых, сильные обособленные управленческие группы, как уже отмечалось не раз, в идеологических целях принимают нормы **официально признанного** позитивного права, не действующие на самом деле, которые **противоречат реально действующим** нормам позитивного права.

В официально признанных декларативных нормах могут закрепляться широкие демократические права и свободы. Эти нормы призваны убедить массы населения внутри страны и за рубежом в демократичности строя. В то же время реально действующие нормы закрепляют авторитарные или даже тоталитарные порядки.

Такой вариант системы позитивного права имел место в СССР.

Данное противоречие реализуется, как правило, через **общие и исключительные нормы** позитивного права. Общие нормы провозглашают широкие права и свободы. Исключительные сводят их на нет. Общие нормы широко рекламируются. Исключительные реализуются скрытно, иногда носят секретный характер и доступны только для правоприменителей в лице самих чиновников.

⁶⁰ *Власенко Н. А.* Указ. соч. С. 23.

Противоречия могут создаваться между общими нормами и исключительными нормами, провозглашаемыми как временные, на какой-то период (чрезвычайный, переходный). Однако эти временные нормы превращаются в постоянно действующие.

Временными, например, объявлялись ограничения свободы печати, введенные Декретом СНК от 27 октября 1917 г.⁶¹

Реально действующая норма позитивного права может быть официально признаваемой наряду с противоположной ей также официально признаваемой нормой.

Например, нормы, запрещающие демократические свободы, существовали в СССР как официально признанные наряду с нормами, провозглашающими эти свободы.

Противоречия могут содержаться внутри действующего в стране партийного права господствующей партии. Общие нормы устава и программы партии могут содержать декларативные лозунги, которые совершенно не совпадают с конкретными нормами партийных предписаний.

Реально действующая норма позитивного права, противоречащая официально признанной, может рассматриваться со строго юридических позиций, как правонарушение, которое фактически не преследуется или преследуется в очень редких случаях.

Например, как сегодня выясняется, высшие должностные лица в СССР часто незаконно использовали свое служебное положение в личных целях (расправы Сталина со своими идеологическими противниками). Формально юридически они совершали уголовно наказуемые поступки. Но фактически эти деяния не преследовались по закону. Лишь иногда, при смене элит, в условиях их борьбы между собой, деяния, основанные на реальных нормах, но противоречащие официально признанным, трактуются как правонарушение и наказываются. Например, в России 90-х гг. XX в. использование служебного положения в процессе предвыборной кампании было нормой. Но иногда в ходе конфликта между управленческими элитами центра и регионов кого-то из должностных лиц за это деяние привлекали к ответственности.

Возможно противоположное соотношение. Деяние, которое отвечает официально признанной, но противоречащей реально действующей норме позитивного права, рассматривается как правонарушение.

Например, диссиденты в СССР пытались проводить демонстрации, издавали литературу в соответствии с нормами

⁶¹ История России 1917–1940. Хрестоматия. Екатеринбург, 1993. С. 62.

действовавших тогда Конституций. Но их действия рассматривались как уголовные преступления.

Запрещение действовать в соответствии с официально признанным, но противоречащими реально действующим нормам позитивного права, может быть скрытым.

Например, если чиновник государственного органа в России в соответствии с закрепленным в законе принципом гласности будет сообщать журналистам негативную информацию о работе своего начальника, то он под каким-либо предлогом, не связанным с его правомерным поведением, будет уволен.

Позитивное право может содержать противоречие между декларируемой управленцами целью и предусмотренными средствами ее достижения.

Например, в абз. 1 раздела II «Декларации прав трудящихся и эксплуатируемого народа» от 12 января 1918 г. закреплялись цели устранения деления общества на классы, установление социалистической организации общества и победы социализма во всех странах. В качестве средств движения к названным целям называется закрепление экономического господства государственной бюрократии (п. 1, 2, 3 раздела II), которое не устраняет классов и не ведет к социализму. В п. 4 раздела II фактически вводится принцип государственного феодализма, заключающийся в принудительности труда на государство⁶².

Противоречия между нормами позитивного права могут иметь более или менее ясный и очевидный характер.

Примеры **очевидных** противоречий легко найти в советском позитивном праве.

Советская партократия декларировала в общих нормах официально признанного позитивного права широкие свободы для трудящихся. В конкретных нормах позитивного права, как официально признанных, так и реально действующих, все свободы подавлялись. В общих декларациях закреплялась демократия. В конкретных нормах позитивного права обеспечивалась власть партократии, называвшей себя авангардом пролетариата. В общих нормах декларировалась защита интересов трудящихся. В конкретных нормах вводился принудительный труд и жестокая эксплуатация, особенно крестьянства.

Иногда противоречивость системы норм позитивного права не настолько очевидна. Она нуждается в доказательстве через толкование норм права.

⁶² История России 1917–1940. С. 76.

Например, в советском праве декларировалась защита социалистической революции. До сих пор отечественные правоведы с этим соглашались. Однако представители социалистических движений (не коммунистических) считали и считают, что советское право закрепляло в реальных нормах не движение к социализму, а возврат к самым реакционным феодально-бюрократическим порядкам⁶³.

Противоречивость системы позитивного права может быть стихийным **результатом борьбы** разных групп общества, в том числе разных групп управленцев за то, чтобы их интересы были закреплены в праве. Одни нормы позитивного права могут закреплять интересы управленцев центрального звена, другие – стоять на страже интересов региональных элит.

Борьба управленческих элит в СССР в конце 80-х гг. XX в. вылилась в «войну законов».

Противоречия могут фиксировать конфликт интересов светской и церковной бюрократии, аппарата государства и аппарата партии, представителей разных ветвей государственной власти, управленцев разной идеологической ориентированности.

Например, в 90-е гг. XX в. в России обособленные управленческие группы раскололись на тех, кто нашел свое место в общественной системе, связанной с рыночными отношениями, и тех, кто не смог к ней приспособиться. Их активная деятельность породила противоречивое позитивное право, одни нормы которого давали возможность развиваться предпринимательству, а другие его подавляли.

В тоталитарных общественных системах противоречия в системе позитивного права являются естественным следствием ее сложности и наличием колоссального количества норм, досконально регулирующих все сферы общественной жизни.

Как отмечалось выше, одна и та же управленческая группа может иметь противоречивые интересы, что отражается в действующем позитивном праве. Особенно конфликт интересов, а с ними и конфликт норм права, ими порождаемых, усиливается на переходных этапах общественного развития.

Так, конфликт в позитивном праве России 90-х гг. XX в. порождался управленцами, которые стремились, с одной стороны, увеличить налоговые поступления от роста частного капитала и создавали ему правовые возможности для увеличе-

ния, а с другой стороны, боялись развития капитализма и ставили правовые препятствия на пути роста предпринимательства.

3.3.2. Субъективизм системы позитивного права

Как уже отмечалось, сильные обособленные управленческие группы могут позволить себе до определенной степени пренебрегать объективными законами развития общества. Система норм позитивного права, созданная ими, может отходить от норм объективного естественного права.

Так, развитие экономики СССР настоятельно требовало освобождения хозяйственной инициативы граждан от оков норм административных и уголовных запретов предпринимательства. Но партийно-государственный аппарат преследовал в первую очередь свои групповые интересы, связанные с сохранением монополии власти в хозяйственной сфере. Какое-то время неразвитость норм гражданского права была терпима.

3.3.3. Консерватизм и динамизм системы права

В зависимости от решаемых задач обособленные управленческие группы могут поддерживать революционные изменения в системе позитивного права или консервировать ее.

Обособленные управленческие группы, прочно удерживающие власть, стремящиеся только к ее сохранению, являются сторонниками стабильности системы позитивного права.

Наибольшей стабильностью отличаются системы права в странах Древнего Востока. Столетия они существовали без каких-либо существенных изменений, обеспечивая прочность власти управленческих групп.

Группы, идущие к власти, борющиеся со старыми элитами, поддерживают и иницируют быстрые, иногда революционные изменения в системе позитивного права. Старые нормы отменяются, принимаются новые. На глазах появляются новые отрасли позитивного права.

Так, советская партократия произвела за несколько лет своего правления революционные изменения во всей системе позитивного права страны. Появились ранее неизвестные отрасли права, например, колхозное право.

3.3.4. Сложность системы позитивного права

Объем системы позитивного права и ее сложность зависят от того, насколько обособленные управленческие группы предпочитают пользоваться правовыми инструментами, заменяя ими прямой произвол, и от овладения этими правовыми инструментами.

⁶³ А. А. Богданов: «...солдатско-коммунистическая революция есть нечто, скорее противоположное социалистической, чем ее приближающее ...» // История России 1917–1940. Хрестоматия. Екатеринбург, 1993. С. 68–69.

Если управленцы предпочитают использовать прямой произвол для регулирования поведения управляемых, то система позитивного права в целом не получает значительного развития и достаточно проста. Она чаще сводится к развитию уголовного права и уголовного процесса. Отношения между членами общества регулируются на основании обычая, без участия государства. Право носит в основном публичный характер. Такая система регулирования была типична для Древнего мира и Средневековья.

Если отношения в обществе достаточно сложны и управленцы научились использовать правовые инструменты в своих целях, то может создаваться очень сложная система позитивного права, характерная, например, для тоталитарных государств. Здесь позитивное право детально регулирует все сферы общественной жизни, даже маловажные вопросы⁶⁴.

Усложненность системы может делать ее трудно доступной для юридически неграмотного населения. Правовая деятельность превращается в крючкотворство и способ вымогательства взяток чиновниками, применяющими нормы позитивного права. Сложность и недоступность системы норм позитивного права отвращает население от использования позитивного права в своих интересах. Вырабатывается прочный правовой нигилизм. Право отождествляется только с властью государства и его чиновников. Это типичная ситуация для ряда стран Востока (особенно Китая).

Чем более сложна система позитивного права, тем больше склонности к противоречивости норм она имеет.

3.3.5. Пробельность системы позитивного права

Обособленные управленческие группы используют в своих интересах пробельность системы позитивного права. Она приводит к расширению использования усмотрения чиновников при разрешении конкретных правовых вопросов.

3.4. Основные отрасли позитивного права

Интересы обособленных управленческих групп могут проявляться в структуре отраслей позитивного права, значении той или иной отрасли в системе позитивного права, содержании норм.

3.4.1. Государственное право

Под государственным правом здесь будет **пониматься** система норм позитивного права, формулирующих и закрепляющих основы существующего общественного строя, сущностные черты

⁶⁴ **Корнай Я.** Бюрократия и рынок // Вопросы экономики. 1989. № 12. С. 70.

государства и права, форму государства. Нормы государственного права рождаются вместе с появлением государства. Долгое время они остаются неписаными, существуют в форме обычаев.

Обособленные управленческие группы препятствуют принятию конституционных норм, ограничивающих их господство. Сам призыв к принятию конституции, ограничивающей права монарха, может рассматриваться как преступление.

Под напором демократического движения управленческие группы вынуждены принимать конституции, ограничивающие их произвол. Принятие писаных конституционных документов не означает отмену реально действующих норм государственного права, остающихся неписаными. Возникает глубокое противоречие между писаными официальными и неписаными нормами.

Например, в сталинском государстве писанные нормы конституции закрепляли демократический политический режим, республиканскую форму правления, федеративное государственное устройство. Согласно фактически действующим нормам в стране формируется тоталитарный политический режим, диктатура одного человека и унитарное государственное устройство.

Противоречия закладываются и в сам текст писаных конституций. «Каждый параграф конституции, – писал К. Маркс, – содержит в самом себе свою собственную противоположность, свою собственную верхнюю и нижнюю палату: свободу – в общей фразе, упразднение свободы – в оговорке»⁶⁵.

Нормы государственного права, служащие обособленным управленческим группам, закрепляют их господство во всех сферах общественной жизни. Доминирование в экономической сфере оформляется через закрепление государственной собственности на основные средства производства и право государственных чиновников ограничивать права частных предпринимателей. Члены общества обязуются платить налоги, которые поступают в распоряжение управленческих групп. Доминирование в политической сфере обеспечивается за счет правового закрепления независимости государственного аппарата от общества: отсутствие выборности должностных лиц, лишение членов общества создавать политические объединения, способные контролировать государственный аппарат. Обособленные управленческие группы пытаются навязать обществу свою идеологию (религию). С этой целью запрещается свобода мысли и возможность распространения не прошедшей цензуру информации. Государство и право с помощью норм государствен-

⁶⁵ **Маркс К.** 18 брюмера Луи Бонапарта // Избранные сочинения. Т. 1. С. 434.

ного права превращаются в послушные орудия обособленных управленческих групп. Нормы государственного права закрепляют недемократический политический режим, абсолютную монархию или диктатуру. Всевластие управленцев соответствует бесправие личности и народа в целом. Расстановка сил между центральной и региональной управленческой элитой определяет наличие норм, закрепляющих унитарное или сложное государственное устройство (государственную раздробленность или федерализм).

В государствах, где партократия доминирует, закрепляется руководящая роль одной правящей партии. Реально действующие нормы закрепляют полную свободу действий партийных машин во главе с их вождями.

«Партия, – пишет С.С. Алексеев о советском реально действующем праве, – которая ведет народ к светлому лучезарному будущему и неустанно печется об интересах людей труда, будто бы вправе во имя этого делать все, что угодно – идти на любые акции по «преобразованию общества» и «переделке человека»⁶⁶.

Реальные нормы государственного права в партийных государствах закрепляют в качестве фактического главы государства главу партии (партийного вождя). Высшие партийные органы подменяют государственные в осуществлении законотворчества, исполнения норм права и суда. Государственные органы или номинальны, или играют исполнительскую роль при партийных органах. Руководящая роль партии даже формализуется в писаных конституциях ряда стран типа СССР.

Например, ст. 6 Конституции СССР 1977 г.

В теократических государствах нормы государственного права закрепляют господство управленческих элит, возглавляющих церковь.

Обособленные управленческие группы пытаются использовать писанные конституционные документы для **идеологического воздействия** на членов общества.

*Например, партийно-государственный аппарат, доказывая свою полезность и расхваливая существующий строй, объявлял в Преамбуле Конституции СССР 1977 г.: «В СССР построено развитое социалистическое общество». Ст. 1. Конституции утверждает, что СССР это **социалистическое государство**.*

Конституция может использоваться как инструмент популистской политики управленцев.

В писаной конституции могут быть декларированы какие угодно положения, исполнение которых зависит от воли государственного аппарата. Нормы таких конституций не имеют **механизма реализации**. Они не являются нормами прямого действия. За игнорирование их как правотворцом, так и правоприменителем не предусмотрено никакой **ответственности**. Чаще всего в писаных конституциях действующие нормы права переплетаются с действующими.

Писанные конституции обычно содержат **общие фразы**, провозглашающие власть народа и подчиненное положение управленческих групп. Обособленные управленческие группы поддерживают видимость такого соотношения сил в обществе, имитируют демократию.

Ст. 2 Конституции СССР 1977 г. гласила «Вся власть в СССР принадлежит народу».

Экономическое доминирование управленцев скрывается за формулами народной собственности и заботы управленцев о благе народа. Во имя этого блага управленцы получают право присваивать себе произведенный в обществе продукт и осуществлять его перераспределение.

В идеологических целях управленческие группы наполняют тексты конституций широким набором прав и свобод граждан страны. Эти свободы устраняются под предлогом осуществления великих целей, реализация которых обеспечивается при господстве управленческих групп.

Писанные конституции могут закреплять права населения непосредственно участвовать в управлении государственными делами. Но это участие осуществляется под контролем управленцев.

Конституция, как правило, содержит нормы, закрепляющие структуру государственного аппарата. Она может иметь очень демократический вид. Конкретизирующие нормы позволяют управленцам ставить под свой контроль формирование государственных органов и направлять их деятельность в собственных интересах.

В странах с господством одной партии нормы государственного права содержатся в уставе и программе этой партии.

Конституции ряда стран XX в. содержат положения, очень тонко, не всегда заметно обеспечивающие преимущества обособленных управленческих групп над иными слоями населения. Они заключаются в усилении власти президента, который опекает весь аппарат исполнительных органов. Обеспечивается безответственность исполнительных органов перед обществом и его представителями.

⁶⁶ Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия. С. 508.

3.4.2. Административное право

Вторым по значению для обособленных управленческих групп является административное право, непосредственно регулирующее отношения между управленцами, органами управления, с одной стороны, и населением – с другой. Чем более разрастается государственный аппарат, чем шире становятся его полномочия, тем безбрежней становится административное право. Оно охватывает регулирование экономических, политических, духовных отношений. В тоталитарном государстве оно приобретает тотальный характер. Именно оно вместо гражданского права регулирует вопросы производства и распределения общественных продуктов. Его нормы регулируют производство и распространение информации. Его «дыхание» в форме применения административного метода правового регулирования ощущается во всех иных отраслях права: в хозяйственном, финансовом, колхозном, трудовом, жилищном и даже семейном праве.

Нормы административного права, сформированные обособленными управленческими группами, обеспечивают власть управленцев во всех вопросах общественной жизни и одновременно устанавливают разрешительный тип регулирования для населения. Административное право может обеспечивать своеволие (бесконтрольность, свобода усмотрения) управленцев, господство аппарата над гражданским обществом, концентрацию всей власти в руках исполнительных органов, аппарата правящей партии, подавление прав и свобод личности, ограничение частной собственности, свободы предпринимательства, рынка.

Обособленные управленческие группы стараются упростить административные процедуры.

Единство действия и мощь обособленных управленческих групп обеспечиваются закреплением в нормах административного права иерархической системы управления и иерархического контроля.

Отчуждение от общества поддерживается устранением судебного и парламентского контроля за органами исполнительной власти, пренебрежением обеспечения защиты прав личности, на что обращают внимание юристы демократических стран Запада⁶⁷.

Источники административного права, служащего обособленным управленческим группам, менее доступны для граждан. Они часто содержатся в подзаконных актах, которые фактически имеют силу большую, чем законы, но часто не публикуются для всеобщего сведения, а доводятся только до правоприменителя.

⁶⁷ Давид Р. Указ. соч. С. 193–194.

Основные нормы административного права в партийных государствах содержатся в партийном праве. Естественно, партийное право регулирует отношения по управлению партийным аппаратом, государственными органами и различными сферами общественной жизни.

Нормы реально действующего административного права в большей степени, чем какие-либо иные (в большей степени, чем нормы государственного права), сохраняются управленцами в неписаной форме, носят характер обычаев.

Реально действующее административное право отличается наибольшим партикуляризмом даже в централизованных тоталитарных государствах. Содержание норм может быть различно в разных учреждениях и организациях, так как в значительной степени оно определяется руководством этих организаций, деятельность которых носит максимально закрытый характер. Эта закрытость (самоизоляция) поддерживается не только в отношениях с обществом, но и в отношениях с вышестоящими организациями.

Между нормами административного права, официально признанными и реально действующими, может существовать колоссальная пропасть.

3.4.3. Уголовное право

Уголовное право используется обособленными управленческими группами для различных целей. Оно носит репрессивный характер. В первую очередь нормы уголовного права направляются на подавление тех лиц, которые выступают против строя, обеспечивающего господство управленцев в обществе. Это нормы, закрепляющие составы государственных преступлений. Часто сюда включаются нормы, устанавливающие ответственность за посягательства на господствующую идеологию, религию.

Например, ст. 1 гл. 1 Соборного Уложения 1649 г. устанавливает смертную казнь через сожжение за «хулу на господу бога»⁶⁸.

Уголовное право используется одними управленческими группами для уничтожения других управленческих групп в ходе борьбы за власть.

Санкции норм уголовного права могут служить средством пополнения государственного бюджета или мобилизации населения на выполнение государственных принудительных работ.

В советском государстве к уголовной ответственности привлекали лиц, уклоняющихся от труда на государство

⁶⁸ Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период. С. 115.

(ст. 209 УК РСФСР 1960 г.), лиц, производящих спекулятивные операции, занимающихся предпринимательской деятельностью и т.д.

Уголовное право служит охране **государственной собственности**, составляющей основу экономической власти управленцев. Государственная собственность охраняется более строго, чем иная форма собственности.

Например, за расхищение государственной и колхозной собственности в любом размере Указ Президиума Верховного Совета СССР от 7 августа 1932 г. установил смертную казнь. В то же время кража личной собственности в небольших размерах не наказывалась вообще, а за кражу в крупных размерах предусматривалось лишение свободы на несколько лет.

Ст. 89 УК РСФСР 1960 г. предполагала более строгое наказание за хищение государственного и общественного имущества, чем ст. 144 УК РСФСР (кража личного имущества).

Конечно, уголовное право используется обособленными управленческими группами для охраны существующего порядка управления страной, закрепляющего, часто, авторитарный строй.

Например, в СССР существовала уголовная ответственность за проведение митингов и демонстраций, за проживание без паспорта (ст. 196 УК РСФСР 1960 г.), за отказ от работы на государство (ст. 209 УК РСФСР 1960 г.).

Уголовное право может закреплять привилегированное положение управленцев. За посягательство на их жизнь, здоровье, честь устанавливается более строгая ответственность.

Например, уже в «Русской правде» устанавливается разная мера наказания за посягательство на жизнь слуг князя и простых крестьян. Пени за бесчестье, как в судебныхниках Русского государства, так и в Соборном уложении 1649 г., учитывают чин, занимаемую должность, к которой принадлежит обиженный.

Нормы уголовного права имеют важное идеологическое значение. Они служат устрашению населения и поэтому чаще всего носят писанный характер. В авторитарных государствах с неразвитой частной собственностью население все позитивное право отождествляет с уголовным правом.

Вместе с тем, чтобы не связывать свою волю какими-то рамками деятельности, управленцы абстрактно, неопределенно формулируют составы преступлений (крамола, контрреволюция и т.д.). Это позволяет как угодно широко толковать запрет и обеспечивать произвол правоприменителей, осуществление массовых репрессий.

Вина правонарушителя часто не является обязательным элементом состава. Если она даже предусмотрена в писаном офици-

альном праве, то реально действующие нормы не требуют ее доказывания.

Например, в уголовном праве сталинского периода СССР вина входила в состав преступления, но на деле она не доказывалась или приписывалась осужденному.

Произвол правоприменителя обеспечивается неопределенностью или относительной определенностью санкций.

Например, Соборное Уложение 1649 г. закрепляет такую санкцию: «как государь укажет» или «что государь пожалует», «сколько государь укажет» (ст. 9 гл. 1; ст. 7, 11, 12, 22 гл. 2).⁶⁹

Для того чтобы посеять страх перед государственной машиной, в уголовном праве устанавливаются жестокие меры наказания, часто связанные с причинением физической боли, унижением человека.

Устранению противников и селекции среди населения (выведение породы людей-рабов) способствует систематическое применение смертной казни даже к детям.

Мера наказания часто не связывается с тяжестью совершенного преступления. Чтобы посеять страх, административное государство применяет самые жестокие наказания за самые малозначительные деяния.

Например, в период становления административного государства в Древнем Китае легисты считали, что даже за малейшие нарушения приказов государя следует применять жестокие наказания⁷⁰.

Уголовное право тоталитарных государств иногда отказывалось от действия принципа непридания закону обратной силы, от непривлечения к уголовной ответственности за давностью преступления⁷¹.

Все перечисленные свойства уголовного права позволяли обособленным управленческим группам использовать его в государствах Древности, в тоталитарных государствах XX в. для осуществления массовых репрессий, создания армии лишенных свободы рабочих, находящихся на положении рабов.

Уголовное право в административных правовых системах носит универсальный характер. Оно имеет повсеместное применение для наказания не только лиц, совершивших тяжкие преступления,

⁶⁹ Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период. С. 115–117.

⁷⁰ Крашенинникова Н. А. Указ. соч. С. 49.

⁷¹ Давид Р. Указ. соч. С. 359.

но и для наказания тех, кто нарушил нормы гражданского, семейного права или даже нормы морали.

Например, Танский кодекс предусматривал наказание в виде бития палками за абстрактное нарушение моральной нормы, «за то, что не следует делать»⁷².

Обособленные управленческие группы могут саботировать принятие норм уголовного права, устанавливающих ответственность за антиобщественные деяния должностных лиц и иных служащих. Например, не принимать норм, направленных против коррупции.

Обособленные управленческие группы могут превращать официально признанные нормы уголовного права, не выражающие их интересы, в декларативные, бездействующие нормы.

3.4.4. Уголовно-процессуальное право

Обособленные управленческие группы стремятся подчинить уголовно-процессуальное право реализации собственных интересов: сохранению их власти в обществе, использованию его норм для более удобной расправы над их противниками.

Обособленные управленческие группы стараются не отделять суда от администрации, препятствуют введению независимости суда, гласности судопроизводства, участию общественности в судопроизводстве.

Отмена участия в суде представителей населения (старост, целовальников или присяжных, выбранных обществом) и передача суда в руки приказных людей (чиновников) в России XVIII в., – отмечает историк И.Д. Беляев, – «с одной стороны много способствовала распространению злоупотреблений на суде, а с другой – была причиной развития многописьменности в судебных делах»⁷³.

Если суд отделяется от администрации, то борьба управленцев со своими противниками осуществляется через внесудебные органы расправы.

В советский период это были органы Всероссийской чрезвычайной комиссии (ВЧК), революционные трибуналы, специальные совещания.

В странах, где правит одна господствующая партия, расправа осуществляется партийными органами.

Например, в СССР решения по делам уголовного преследования до суда принимали высшие партийные инстанции. Иногда

⁷² Крашенинникова Н. А. Указ. соч.. С. 50.

⁷³ Беляев И. Д. История русского законодательства. СПб.: Изд-во «Лань», 1999. С. 567.

да решения об устранении людей принимались партийными органами вообще без участия суда»⁷⁴.

Обособленные управленческие группы стараются оставить за собой широкие **рамки произвола** в процессе следствия и суда. Они поддерживают инквизиционный процесс, отказываются от признания принципа презумпции невиновности. Средневековое писаное право прямо закрепляло возможность использования пыток в процессе следствия. В той или иной степени применение пыток поддерживается управленцами в неписаном праве, даже когда в писаном это запрещается.

Уголовно-процессуальная деятельность может перерастать в репрессии, осуществляемые управленцами против населения и оппозиции в борьбе за власть.

Расширение произвола управленцев обеспечивается за счет упрощения судопроизводства и ограничения прав граждан на защиту. Мелкие судебные чиновники успешно используют в своих целях сложность судебного процесса для вымогательства взяток, уклонения от интенсивного труда, запутывания процесса и вынесения решений по собственному произволу.

Управленцы стремятся через нормы уголовного процесса предоставить себе и близким им группам населения определенные **привилегии**. Это может выражаться в формальной системе доказательств, при которой показания чиновника ценятся выше показаний представителей иных слоев общества. Привлечение к ответственности чиновника может быть более усложнено.

Например, в царский период в России привлечение к ответственности чиновника часто связывалось с санкцией на это его начальника. В советский период привлечение к уголовной ответственности коммуниста связывалось с санкционированием этого партийным аппаратом.

Для уголовного процесса характерен довольно ранний переход к **писаности** норм. Судебники были одними из первых нормативных актов. Однако, наряду с писаными нормами, здесь всегда присутствовало значительное количество неписаных обычаев, которыми руководствовались лица, производящие следственные действия и суд. Очень часто от государства исходят строгие запреты нарушать писаное право (требования скорого суда, запрет получения взяток), но неписаные нормы продолжают существовать наряду с противоположными по содержанию писаными нормами. Во все века там, где суд совпадал с администрацией, нормой была коррупция, произвол судебных чиновников, волокита.

⁷⁴ Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия. С. 508.

3.4.5. Отрасли, регулирующие имущественные отношения

Обособленные управленческие группы стремятся обеспечить себе экономическое господство. С этой целью они подавляют самоуправление в экономической жизни общества, мешают развитию норм **гражданского права**.

Р. Давид отмечает неразвитость гражданского права в царской России, в которой так и не был принят гражданский кодекс⁷⁵. В советской России гражданский кодекс был принят, но рамки его действия были очень ограничены.

Гражданское право в тоталитарных государствах типа советского приобретает специфические черты. Частная собственность здесь устраняется. Сохраняются ее остатки в виде личной собственности. Доминирующее положение имеет (наиболее охраняемая) государственная собственность, собственность колхозов и иных общественных организаций. Для определения прав трудового коллектива и руководства государственных предприятий был выделен институт оперативного управления.

Ограничение прав населения в экономической области привело к иной, чем в буржуазных странах, классификации объектов права собственности. Они были разделены не на движимое и недвижимое имущество, а на орудия производства и предметы потребления. Перечень предметов потребления, которые могли находиться в личной собственности граждан, строго ограничивался, не позволяя улучшиться благосостоянию граждан и приобрести посредством этого какое-то независимое от государства положение. Личное имущество разрешалось использовать только в указанных в нормах целях.

Господство обособленных управленческих групп в сфере производства тоталитарных государств выражается в замене договорных отношений между хозяйствующими субъектами бюрократическим планированием. Управленческая элита решает, в каком направлении следует развивать экономику, формулирует свои решения в виде императивных планов и доводит их до всех хозяйствующих субъектов. За неисполнение плана устанавливается уголовная, административная и дисциплинарная ответственность. Даже потребитель ставится в узкие рамки выбора того потребляемого продукта, который директивно навязан обществу управленческой элитой.

Конечно, при планировании производства продукта управленцы вынуждены учитывать объективные потребности развития обще-

ства, интересы работников. Но на первое место ставятся интересы самих управленцев, их стремление во что бы то ни стало сохранить власть.

Если нормы гражданского права вводятся в действие, то обособленные управленческие группы стараются ограничить их нормами административного права. Право собственности, предпринимательства ограничивается посредством выдачи разрешений на предпринимательство, лицензирования, квотирования, государственного кредитования, раздачи государственных заказов, государственного контроля за предпринимателями.

Редистрибутивные отношения, навязываемые обществу обособленными управленческими группами, приводят к ненужности и исчезновению торгового права.

Предпринимательская деятельность в СССР рассматривалась как уголовно наказуемое деяние.

Вместо норм гражданского права экономическую сферу жизни начинают регулировать отрасли с доминированием административного метода правового регулирования.

Например, в СССР такими отраслями являются хозяйственное, колхозное, жилищное, земельное и социальное право. В рамках хозяйственного права регулировались только отношения между государственными органами и государственными предприятиями.

Земля являлась и является во многих странах основным богатством, которое может быть присвоено частными лицами или организациями обособленных управленческих групп: государством, церковью. Нормы земельного права в интересах управленцев закрепляют государственную или церковную собственность на землю. Власть управленцев над земельными богатствами может быть сокрыта под формой народной собственности.

Частная собственность на землю или запрещается, или ограничена. Чиновники в лице государственных органов контролируют использование земли, ее оборот.

Земля становится источником налоговых поступлений. Присвоение земли позволяет государственному аппарату эксплуатировать труд людей, занимающихся сельскохозяйственным производством.

Обособленные управленческие группы, активно борющиеся с иными имущими группами общества, в нормах **наследственного права** ограничивают права наследования. В них могут устанавливаться ограничения объемов наследуемого имущества. Присвоение административным государством большей доли имущества, передаваемого по наследству, осуществляется посредством налогообложения.

⁷⁵ Давид Р. Указ. соч. С. 118.

Обособленные управленческие группы могут использовать в своих интересах нормы **социального права**. Они часто выступают в роли посредников между имущими и неимущими слоями общества. Это посредничество позволяет им выглядеть перед массой неимущих их заступниками от притеснений имущих и ограничивать права имущих, не позволяя им приобретать властное положение в обществе. Уже в праве Древнего мира имеются нормы, ограничивающие интересы имущих групп в пользу неимущих.

В государствах так называемого реального социализма управленцы аккумулировали весь производимый обществом продукт, а затем в соответствии с нормами трудового и социального права распределяли его между членами общества. Это обеспечивало полную экономическую зависимость населения от тех, кто брал на себя распределение произведенных благ. Работники освободились от заботы о накоплении средств на отдых, медицинское обслуживание, образование своих детей. Государство брало на себя организацию этого за счет изъятых у работников продуктов их труда. При этом те, кто распределял блага, пользовался особым почетом и имел привилегии.

Социальные обязательства, которые берет на себя государство, оправдывают налоговые льготы, за счет которых существуют государственные управленцы. Социальное право используется доминирующими в обществе управленческими группами для пропаганды поддерживаемого ими строя.

Нормы социального права могут защищать права низшего и среднего чиновничества. Выплата пенсий воинам-инвалидам известна с древних времен. Чиновники, оставившие службу по старости и болезни, их жены и дочери не лишались условных владений в Средние века.

Господствующие обособленные управленческие группы поразному могут организовать привлечение работников к труду. Зачастую это достигается простым внеэкономическим принуждением к труду. Работников могут превращать в государственных рабов или людей, прикрепленных к земле или заводам. Рабский труд использовался не только в Древние века. В СССР люди, лишённые свободы, фактически находились на положении государственных рабов. Феодальные способы принуждения характерны не только для Средних веков. В СССР до 60-х гг. XX в. работники не имели права уволиться с предприятия без разрешения администрации, а крестьяне – выйти из своего колхоза или уволиться из совхоза. Труд на государственных предприятиях был обязанностью. За уклонение от этого труда устанавливалась уголовная ответственность (ст. 209 УК РФ 1960 г.).

Экономическую основу доминирования обособленных групп над обществом обеспечивают нормы налогового права. Они узаконивают отнятие части продукта, производимого обществом, в пользу управленцев. Последние, конечно, стараются доказать, что изъятые блага используются на пользу самого общества. Бесконтрольность в распределении аккумулированных через налоги финансовых средств позволяет использовать их в первую очередь в интересах управленцев. За счет этих средств они могут манипулировать поведением иных групп общества, создавать свое привилегированное имущественное положение.

Конфискационные ставки налогов позволяют пресечь накопление капитала разными группами населения, не допускать появления конкурирующих за власть слоев общества.

Нормы бюджетного права закрепляют характер отношений между управленческими группами центра и регионов.

3.4.6. Семейное право

Кажется, что семейное право находится очень далеко от проблем распределения власти в обществе, но это не совсем так. В семье, в быту формируется человек, который может стать личностью или духовным рабом, не только не желающим быть свободным, но и требующим дать ему хозяина в лице справедливых чиновников.

С этих позиций для обособленных управленческих групп лучшим вариантом семейного права является закрепление авторитарных иерархических отношений в семье: беспрекословное подчинение женщины мужчине, детей отцу. Человек, привыкший к беспрекословному повиновению, иерархии в семье, без труда примет иерархию и господство управленческих групп в публичной сфере. Такой человек не понимает ценности равенства, уважения прав человека и достоинства личности. От господства отца и мужчины легко перейти к господству государственных чиновников. Патриархальная теория образования государства успешно использовала обычай господства отца в семье.

Отец семейства как субъект политических отношений легко примет произвол властей, удовлетворившись тем, что он сам может творить произвол в отношении своих домочадцев.

Легко понять, почему власть обособленных управленческих групп дольше сохраняется в странах Востока, где религиозное право твердо удерживает авторитарные порядки в семье.

ГЛАВА 5

Отражение интересов обособленных управленческих групп в формах права и юридической технике изложения нормативных актов

§ 1. Методология исследования системы источников права

1.1. Понимание источников права

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

Система источников права определяется системой самого позитивного права. В связи со сложной структурой системы позитивного права необходимо выделять формы (а) реально действующего и (б) официально провозглашенного права. Они могут резко отличаться друг от друга.

Юристы с позиции классического позитивизма видят только одну форму позитивного права – писаную. Позитивистский подход обедняет картину реального правового мира, искусственно ограничивает его узкими рамками. Это активно используют обособленные управленческие группы. Они не помещают реально действующие нормы в писаных документах, и это делает их незаметными для позитивистов. Одновременно писанные нормативные акты заполняются декларативными нормами, не действующими в реальной действительности. Но позитивисты изучают именно эти акты и судят по ним о характере позитивного права страны. Таким образом, удается вводить в заблуждение значительные массы населения и особенно иностранных наблюдателей. Законы применяются обособленными управленческими группами для создания «витрины» тоталитарной правовой системы. Позитивисты исследуют эту «витрину» и по ней судят о всей системе. Таким образом, идеологам тоталитарного государства удавалось с помощью позитивистов обманывать общественность.

Для того чтобы изучать систему позитивного права, необходимо не ограничиваться изучением системы законодательства и системы иных писанных актов, в том числе секретных. Необходимо брать во внимание религиозные и иные доктрины, навязываемые аппаратом государства обычаями.

Чисто позитивистский подход не позволяет увидеть роль нормативных актов **партийного права** в системе источников позитивного права. В партийных государствах они имеют высшую юридическую силу, если только издаются не с целью идеологического воздействия на население.

При изучении тоталитарных государств необходимо иметь в виду **дублирование норм** права в различных источниках: в партийных решениях и выступлениях партийных вождей (по аналогии с наставлениями пророка и святых угодников), в нормативных актах общественных организаций, в учебниках по обществоведению и педагогике. Труды видных ученых можно рассматривать как аналог трудов теологов, толкующих святое писание в религиозных правовых системах.

Позитивизм позволяет запутать **иерархию источников позитивного права**. Официально может провозглашаться верховенство конституционного акта и законов. На деле высшую юридическую силу могут иметь подзаконные, иногда секретные акты или обычаи.

1.2. Связь форм позитивного права с интересами разных групп общества

В правовой литературе признается, что нормы, закрепляющие интересы разных доминирующих групп общества (рабовладельцев, феодалов, буржуазии), имеют тенденцию выражения в разных формах¹. Например, приход к власти буржуазии, как правило, сопровождается принятием писаной конституции и сопровождается усилением роли законов, издаваемых парламентом. Доминирующую роль играет принцип верховенства законов над подзаконными актами, издаваемыми органами исполнительной власти.

Обособленные управленческие группы также обладают достаточным влиянием на характер права и имеют свои предпочтения в его формах. В зависимости от ситуации и характера норм позитивного права они используют формы, которые могут **скрывать содержание** норм от населения (подзаконные, секретные акты, корпоративные обычаи). Скрытие норм чаще происходит в том случае, когда они закрепляют ущемление прав населения и привилегии для управленцев.

В других случаях управленцы, наоборот, **в яркой, доступной форме доводят нормы права до населения** (религиозные или иные доктрины, законы). Часто это касается норм уголовного права, с помощью которых управленческие группы запугивают население.

¹ Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М.: Юрист, 1997. С. 331.

Значительное влияние на формы позитивного права оказывает его пропагандистская роль. Выбор вида формы позитивного права зависит от того, какая управленческая группа доминирует в обществе (светская, церковная, партийная).

§ 2. Законы и подзаконные акты

Нормативно-правовые акты широко используются обособленными управленческими группами в качестве формы позитивного права. Они удобны для сохранения норм права в том виде, в каком их издал нормотворческий орган. Писанные акты позволяют доводить содержание норм позитивного права до большой массы управляемых. Они могут служить прекрасным инструментом идеологического воздействия на население.

2.1. Законы при абсолютных монархиях и диктатурах

В условиях недемократических форм правления глава бюрократической иерархии (царь, диктатор) или правящая олигархия самостоятельно издают законы в материальном смысле этого слова² – акты высшей юридической силы. В них фиксируются реально действующие нормы позитивного права. Подзаконные акты строго соответствуют законодательным актам. Ослабление централизации власти ведет к усилению роли подзаконных актов или обычаев, исходящих от разных групп чиновников. Последние подрывают верховенство законов, могут содержать нормы, им противоречащие.

Законы могут содержать ложные нормы, принимаемые с целью обмана населения. Тогда верховная власть сама потворствует принятию подзаконных актов или распространению обычаев, отрицающих требования, провозглашенные в ложных нормах.

Законы, издаваемые главой государства как главой бюрократической системы, могут иметь разный вид.

Ст. 53 Основных законов Российской империи объявляла: «Законы издаются в виде уложений, уставов, учреждений, грамот, положений, наказов (инструкций), манифестов, указов, мнений Государственного Совета и докладов, удостоенных Высочайшего утверждения». Одобрение могло быть в форме подписи, надписи или устным. При устном одобрении оно подтверждалось заслуживающим доверия лицом³.

² *Давид Р.* Основные правовые системы современности. М.: Международные отношения, 1999. С. 159.

³ *Лазаревский Н. И.* Лекции по русскому государственному праву. Т. 1: Конституционное право. СПб., 1910. С. 35, 410.

Ст. 70 Основных законов 1892 года гласила: «Высочайший указ, по частному делу последовавший, или особенно на какой-либо род дел состоявшийся, по сему именно роду дел отменяет действие законов общих».

Например, одобренный царем доклад министра внутренних дел И.Н. Дурново по проведению перлюстрации признавался рядом правоведов актом надзаконным, отменяющим общий закон о запрете таковой и правил Всемирного почтового союза, которые Россия формально признала, но нарушала⁴.

2.2. Соотношение законов и подзаконных актов в республиках

В условиях ограничения власти обособленных управленческих групп со стороны представительных законодательных органов, выражающих интересы разных слоев общества, управленческие слои пытаются проводить свои групповые интересы посредством **подзаконных актов**. Подзаконные акты более удобны для реализации интересов обособленных управленческих групп, поскольку издаются самой бюрократией, а не представительными органами. Последние находятся ближе к избирателям и вынуждены учитывать их волю и не всегда управляются бюрократией.

Западные исследователи бюрократии отмечают, что «в то время, как политический процесс продвигается к стадии написания подзаконных правил, он становится более тихим (менее интересным для новостей средств массовой информации) и число его участников становится более узким»⁵. Таким образом, даже в демократических странах общественность снижает контроль за правотворчеством на стадии принятия подзаконных актов и управленцы могут реализовать в них свой интерес.

Подзаконные акты менее доступны для населения и для исследователей. Через подзаконные акты создается возможность исказить или вовсе отменить требования законов. Они могут так развить и конкретизировать законы, что не останется и следа от их демократического содержания.

Ограничение роли закона может проявляться в отказе от регулирования отношений с помощью законов, принятии нормативных актов не во исполнение, а помимо законов президентом, правительством, другими исполнительными органами.

⁴ *Жаров С. Н.* Нормативное регулирование деятельности политической полиции Российской империи. Дисс. на соис. уч. ст. канд. юр. наук. Екатеринбург, 2000. С. 160–162.

⁵ *Peirce W. S.* Bureaucratic Failure and Public Expenditure. N. Y.: Academic Press, 1981. P. 66.

В периоды острой борьбы за власть обособленным управленческим группам некогда прикрывать свое господство актами представительных органов власти. Они занимаются правотворчеством напрямую через президента и правительство.

Например, в первые годы советской власти Совет Народных Комиссаров РСФСР непосредственно принимал нормативные акты, носящие характер законов. После разгона парламента в России 1993 года указы Президента стали иметь большую юридическую силу, чем законы и конституция.

Ничтожное значение законов выявляется в том, что вначале издаются акты органов государственного управления, а затем на их основе послушные представительные органы принимают законы.

Для того чтобы устранить закон из системы правового регулирования, сделать его исключительно только инструментом идеологического воздействия, применяется система приемов его нейтрализации, которая описывается ниже. Специально этому вопросу уделяется внимание в разделе о реализации права.

Укрепление власти обособленных управленческих групп позволяет им проводить демагогическую политику в придании нормам позитивного права определенной формы. В идеологических целях создается **видимость верховенства законов**, принимаемых представительными органами государственной власти. Позитивистский подход не позволяет раскрыть обмана.

Законы, как инструменты правовой политики обособленных управленческих групп, играют роль парадного мундира, который надевают для придания блеска существующему строю и правовой системе. Будничная работа правового регулирования осуществляется помимо их.

Законы, содержащие декларативные, мертвые с юридической точки зрения нормы, имеют в первую очередь идеологическое значение.

Например, законы в советском государстве (Конституция СССР, Закон СССР «О трудовых коллективах и повышении их роли в управлении предприятиями, учреждениями, организациями» от 17 июня 1983 г.) носили чаще всего декларативный характер и были нацелены на приукрашивание существующего режима, введение общественности в заблуждение⁶.

Законодательная система может служить созданию **видимости демократичности** государства, федеративного характера его устройства.

Например, в СССР в 60-е годы были приняты кодексы во всех Союзных республиках. На деле они копировали нормы

⁶ Энтин Л. М. Разделение властей. М., 1995. С. 8.

Основ законодательства СССР и образец кодекса, принятый в какой-нибудь республике под контролем единого союзного партийного аппарата⁷.

За демократической ширмой законов обособленные управленческие группы прячут свое всевластие, реализуемое через систему подзаконных актов.

2.3. Нейтрализация законов

Различными способами акты, официально рассматриваемые как подзаконные, ставятся превыше законов, подменяют законы, толкуют их в выгодном для управленческих групп свете. В частности, законы не **наделяют прямым действием**.

Например, в советском праве большая часть законов не имела прямого действия и нуждалась в подкреплении постановлениями правительства, инструкциями министерств и ведомств. Подзаконные акты противоречили законам и верховенствовали над ними. Для чиновника ведомственная инструкция или приказ начальника значит гораздо больше, чем статья конституции⁸. В 70-е годы XX в. в СССР закон вступал в силу в системе Министерства внутренних дел только после объявления его приказом министра.

Нейтрализация закона может быть обеспечена слишком **общим и неопределенным характером** его норм, которые не могут реализоваться непосредственно, и допускают широкие рамки их толкования в подзаконных актах. Как отмечают отечественные правоведы, высокая роль подзаконных актов определяется тем, что законы содержат отсылочные к подзаконным актам статьи, недостаточно определенные (не ясные, не четкие)⁹.

Законы содержат исключительные нормы бланкетного характера, которые позволяют в подзаконных актах помещать нормы отрицающие действие общих норм закона. Общее правило закона становится исключением, а исключения подзаконных актов – общим правилом.

Р. Давид пишет о советской правовой системе: «... широкие формулы в текстах законов оставляют административным властям простор для самостоятельности в рамках этих законов, и большинство мер, определявших жизнь в Советском Союзе, установлено Советом Министров и подчиненными ему органами»¹⁰.

⁷ Давид Р. Указ. соч. С. 162–163.

⁸ Энтин Л. М. Указ. соч. С. 9.

⁹ Таможенное право. Учебник. М.: Юрист, 1998. С. 69.

¹⁰ Давид Р. Указ. соч. С. 161.

*Выхолащивание законов через подзаконные акты применялось широко в царской России*¹¹.

Формируется традиция правоприменения и, в частности, судопроизводства, при которой **применению подлежат конкретизирующий закон** подзаконный акт, а не сам закон.

Создается правовой обычай, в соответствии с которым противоречия между нормами законов и подзаконных актов рассматриваются как естественные, и коллизия разрешается в пользу норм подзаконных актов.

*В литературе отмечается, что в СССР никто серьезно не обращал внимание на противоречия между нормами конституции и подзаконных актов*¹².

2.4. Множественность актов и их систематизация

Множественность и некодифицированность нормативных актов усложняет процесс ознакомления с ними, особенно для населения, которое не в состоянии получить квалифицированную юридическую помощь. Авторитет чиновника-правоприменителя, сведущего в море предписаний, резко возрастает. Граждане не имеют ясных представлений об объеме своих прав и обязанностей, о правах должностных лиц. Создаются условия для чиновничьего произвола. Множество норм почти равносильно их отсутствию.

Увеличение количества нормативных актов объективно ведет к усилению противоречивости системы права.

Рост числа подзаконных актов в странах типа СССР связан с подавлением частной инициативы в области экономики и регламентацией всей деятельности работников и предприятий из единого государственного центра. Р. Давид пишет: «Именно управление должно путем издания различного рода постановлений, распоряжений и т.д. взять на себя осуществление большей части экономической задачи, которая в буржуазных странах выполняется с помощью инициативы частных предприятий. Отсюда и беспрецедентный рост административной регламентации»¹³.

Масса подзаконных нормативных актов вытесняет в таких обществах договора между хозяйственными субъектами.

В СССР договора между предприятиями заключались, но на основе плановых директивных заданий, спущенных из министерств.

Государственно-бюрократическая собственность на основные средства производства порождает огромное количество актов нор-

¹¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч., Т. 2. С. 283–288.

¹² Оболонский А. В. Человек и государственное управление. 1987. С. 66.

¹³ Давид Р. Указ. соч. С. 164.

мативно-индивидуального характера. Эти акты содержат правила поведения, обращенные к отдельным хозяйствующим субъектам или их группам. К ним относятся инструкции, циркуляры, письма министерств, ведомств, центрального банка. Они могут содержать требования, совершенно противоречащие закону и конституции. При отсутствии системы охраны законов ведомственные акты имеют больший юридический вес в глазах исполнителей, чем законы.

Огромное количество нормативных актов, которые издают обособленные управленческие группы в авторитарных и тоталитарных государствах для управления населением, трудно поддается учету и кодификации. Ревизии изданных актов проводятся раз в несколько десятилетий, и только тогда выясняется, что огромное количество актов устарело, противоречит друг другу.

*Работы по систематизации нормативных актов в СССР на 1 января 1986 г. позволили отменить полностью 27763 акта и внести изменения в 27336 актов союзного законодательства. Работа над Сводом законов СССР позволила на 1 января 1986 г. отменить полностью 839 законодательных актов и внести изменения в 894 законодательных акта*¹⁴.

2.5. Партийные нормативные документы

В партийных государствах решающую роль в обществе играет партократия. Она формулирует важнейшие принципы позитивного права и конкретизирует их в партийных документах: уставах и программах партии, решениях партийных органов, письмах и телеграммах, направляемых на места центральными органами. При позитивистском подходе эти документы не рассматриваются как юридические и не попадают в поле зрения юриста-исследователя. Таким образом, позитивисты не видят ядра правовой системы, системы позитивного права и системы источников позитивного права.

Партийные документы следует разделять по их функциям:

1. Нормативные документы, распространяемые для **всеобщего ознакомления**, которые содержат нормы поведения для массы населения.

2. Партийные документы, предназначенные для **партократии** (для внутреннего пользования), в которых содержатся предписания по осуществлению управленческой деятельности. Эти документы могут носить конфиденциальный характер. Часть таких документов строго засекречивается.

¹⁴ Самощенко И. С. Новый шаг в совершенствовании советского законодательства // Советское государство и право. 1987. № 2. С. 4–5.

Примером может служить циркулярное письмо, принятое на заседании Оргбюро ЦК РКП(б) 24 января 1919 г. Оно предписывает партийным и государственным органам «Провести массовый террор против богатых казаков, истребив их поголовно»¹⁵.

3. Документы смешанного типа, в которых наряду с нормами для населения содержались нормы для партотделов. Это часто были ложные нормы, призванные ввести население в заблуждение.

Партийные документы могут содержать нормы государственного, административного, хозяйственного права. Это обычно нормы общего характера, нормы-принципы. На основе требований партийных документов в партийных государствах строится вся правовая система.

Партийные нормативные документы в партийных государствах по своей юридической силе выше конституции, законов и иных актов государственных органов.

Партийные нормативные документы могут содержать нормы, противоречащие нормам законов.

Например, Постановление Политбюро ЦК ВКП(б) «О мероприятиях по ликвидации кулацких хозяйств в районах сплошной коллективизации» отменяло действие законов об аренде земли в районах сплошной коллективизации (разделы 7 и 8 Общих начал землепользования и землеустройства), отменяло действие иных основных прав и свобод граждан: вводило смертную казнь за ряд деяний, иные меры ограничения свободы для кулаков¹⁶.

Нормы, принятые в партийных документах, могут **дублироваться** в нормативных правовых актах, принимаемых государственными органами, а могут **действовать непосредственно** через чиновников, являющихся членами господствующей партии.

С.С. Алексеев пишет: «... высшее революционное право большевистского всевластия реализовывалось в основном напрямую, минуя всю эту канитель с советами, с юридическими институтами, процедурами и иными ненужными премудростями»¹⁷.

Партийные и государственные органы могут принимать нормативно-правовые акты совместно.

¹⁵ История России. 1917–1940. Хрестоматия. Екатеринбург, 1993. С. 120.

¹⁶ Хрестоматия по отечественной истории (1914–1945). М., 1996. С. 435–442.

¹⁷ Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. С. 509.

Например, Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О мерах по дальнейшему совершенствованию хозяйственного законодательства» от 25 июня 1975 г.¹⁸, Постановление Совнаркома СССР и ЦК ВКП(б), 18 февраля 1944 г. «О строительстве тракторных заводов и развитии производственных мощностей по выпуску тракторов для сельского хозяйства»¹⁹.

Нормативно-правовые акты, принимаемые государственными органами, могут содержать прямые или косвенные отсылки к партийным документам.

Например, признание КПСС руководящей и направляющей силой всей политической системы СССР в статье Конституции СССР можно рассматривать как указание на верховенство ее решений для всех органов государственной власти страны.

Система нормативных партийных документов может быть **лицемерной**. В целях демонстрации партийной демократии объявляется, что высшей силой обладают документы, принятые представительными органами партии: съездами, конференциями, коллективными представительными органами. Фактически высшую силу имеют документы, принятые партийными вождями или партийной олигархией. Эти решения могут отменять действие норм, зафиксированных в уставах или программе правящей партии, в решениях съездов и конференций ее членов. Последние принимаются в идеологических целях для создания привлекательного образа партии.

С.С. Алексеев пишет: «... все основные вопросы жизни советского общества монополично решались партийными инстанциями, в первую очередь высшими: политбюро ЦК партии, секретарями ЦК и, конечно же, высшим партийным правителем – Генеральным секретарем (решения которых во имя формально провозглашенной партийной демократии по тем или иным вопросам «пропускались» через коллективные партийные форумы – пленумы, съезды)»²⁰.

2.6. Доступность и секретность источников права

В зависимости от назначения нормативные акты или подлежат широкой огласке, или скрываются от населения.

Очень часто обособленные управленческие группы заставляют население изучать декларативные нормативные акты, не со-

¹⁸ СП СССР, 1975. № 16. Ст. 98.

¹⁹ Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. М., 1957. С. 818.

²⁰ Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия. С. 509.

державшие реально действующих норм права, принятые только для создания положительного имиджа страны.

В СССР в вузах обяывали изучать конституцию, программу КПСС, решения партийных съездов и пленумов. Тексты основных законов официально публиковались, имелись в публичных библиотеках и были доступны для ознакомления.

Акты, содержащие реально действующие нормы, часто скрываются от населения, так как обособленные управленческие группы предпочитают не раскрывать все аспекты своей деятельности, скрытно проводить свои интересы в жизнь, соблюдать канцелярскую **тайну**.

Нормативные предписания могут не публиковаться для всеобщего ознакомления, а направляться непосредственно правоприменителям. Они не имеют грифов «секретно», но ознакомиться с ними очень трудно.

Р. Давид пишет, что такое положение существовало в царской России, где сборники актов, регулирующих деятельность государственных чиновников, были доступны только для самих чиновников. Конфиденциальный характер имели сборники нормативных актов министерств и ведомств в СССР²¹. Иногда в разряд актов для служебного пользования попадали и законы. В сталинском государстве уголовный кодекс и кодекс законов о труде были доступны только правоприменителям.

Изданным в Японии в 1742 г. сводом «ста законов» имели право пользоваться только специально приставленные к нему чиновники. «Считалось, что законы, особенно уголовные, должны сохраняться в тайне. В официальной теории отношение человека к писаному праву выражалось формулой: «следует выполнять, но не знать»²².

Документы, которые откровенно показывают сущность правящих обособленных управленческих групп, издаются со специальными грифами «секретно», «совершенно секретно».

Например, Постановление Политбюро ЦК ВКП(б) «О мероприятиях по ликвидации кулацких хозяйств в районах сплошной коллективизации», которое предписывало организовать репрессии против кулаков в деревне, шло под грифом «Совершенно секретно»²³ и стало доступно только после падения власти коммунистической партократии.

²¹ Давид Р. Указ. соч. С. 165–166.

²² Черниловский З. М. Всеобщая история государства и права. М.: Юрист, 1996. С. 235.

²³ Хрестоматия по отечественной истории (1914–1945). С. 435–442.

§ 3. Обращение к неписаным формам позитивного права

3.1. Причины обращения к неписаным источникам позитивного права

Обособленные управленческие группы часто не оформляют нормы позитивного права в писаных документах. При этом нормы, исходящие от государства и им охраняемые, имеют только устную форму: обычая, правовой идеи (принципа права), устного приказа, исходящего от государственного властного субъекта (например от монарха).

Чем больше отрыв той или иной управленческой организации от общества, тем больше локальных норм неписаного характера возникает в этой организации. Тенденция к росту неписаных норм в организации возрастает с ослаблением иерархического контроля. Таким образом, формируется целый блок **обычного административного права**, нормы которого опираются на власть руководителя организации, сложившийся в ней дух, привычки.

Теория позитивизма фактически отождествляет право и писанный закон. Она отказывается видеть неписанные нормы и тем самым искажает представления о реальной системе права, действующей в обществе. Р. Давид, который часто сам склоняется к позитивистскому взгляду на право, признавал, что позитивистская концепция при рассмотрении источников права теряет чувство реализма²⁴.

Неписаная форма применяется в первую очередь к нормам, в которых реализуется эгоистический интерес обособленных управленческих групп, противоречащий интересам общества или ках-либо его слоев. Часто неписаной нормой является всевластие и произвол управленцев, право сильного, занимающего более высокую должность, обладающего реальными инструментами власти.

Неписаная форма позволяет сделать норму **недоступной для населения**, в отношении которого на основании этой нормы применяются управленческие меры. Таким образом, сохраняется тайность правовой политики управленцев.

Неписаная форма норм позитивного права позволяет производить **обман населения** относительно сущности реального позитивного права. Как уже отмечено, при позитивистском подходе неписанные нормы не исследуются. Юристы-пропагандисты их не видят. Они изучают только писаные документы. Управленцы поль-

²⁴ Давид Р. Указ. соч. С. 94.

зуются этим. В писанные акты помещаются декларативные нормы, которые не реализуются в жизни. Реально действующие нормы остаются неписаными.

Например, в СССР согласно писаным нормам конституции имел место демократический политический режим с республиканской формой правления. Сегодня признается, что при анализе реально действующих, часто неписаных норм выясняется, что режим был тоталитарным, а форма правления диктатурой или олигархией.

Неписаность норм позволяет **избегать юридических последствий**, связанных с конструкциями писаного права. Например, руководители некоторых муниципальных образований современной России отдают своим подчиненным устные приказы нормативного характера, реализация которых посягает на права граждан. Обжаловать в суде неписанные решения невозможно, если правоприменитель не признается в их существовании. Такие же приемы применяются в правоохранительных органах.

Управленческие решения нормативного характера, обращенные к ограниченному кругу исполнителей, не нуждаются в письменном закреплении. Они опираются на реальную силу государственного аппарата и потому действуют.

Партийная элита в СССР правила в стране не благодаря письменному закреплению своей власти в конституциях, а вопреки писаным нормам, опираясь на реальную силу государственных учреждений.

Роль неписаных норм резко возрастает в периоды **после совершения государственных переворотов** новыми управленческими элитами. Здесь старое законодательство отменяется, а нового еще нет.

Например, в «Проекте Программы РКП(б)» В.И. Ленин требовал от судей, «в случае отсутствия соответствующего декрета или неполноты его, руководствоваться социалистическим правосознанием, отменяя законы свергнутых правительств»²⁵. Эти положения были закреплены впоследствии в нормативных актах. Согласно Декрету о суде № 1 от 24 ноября 1917 года и Декрету о суде № 2 от 22 февраля 1918 г., в случае невозможности применения закона свергнутого правительства и отсутствия закона Советской власти правосознание служило основанием для решения советским судом уголовных и гражданских дел.

²⁵ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 38. С. 115.

Неписаность норм вообще характерна для этапов **зарождения государства**, где письменность еще не развита.

3.2. Место неписаных норм в системе источников права

Неписанные нормы могут служить **дополнением к писаным**. Суть писаных норм невозможно понять без учета неписаного права.

Например, суть писаных норм избирательного права в СССР невозможно понять, не зная действия принципа руководящей роли партаппарата коммунистической партии. До 1936 г. этот принцип носил неписанный характер.

Неписанные нормы могут действовать **помимо писаных норм**, самостоятельно, не касаясь их непосредственно. Наконец, они могут вступать в противоречие с писаными нормами, отрицать их, если имеют большую юридическую силу.

Например, конституции советского периода закрепляли принадлежность всей власти народу, в то время как реальные неписанные нормы обеспечивали неограниченную власть партаппарата. В конституциях провозглашалось, что вся государственная власть принадлежит Советам. Реальные нормы делали Советы послушными инструментами партийных органов.

Иногда возникает **конфликт по поводу верховенства** писанных и неписаных норм. Например, должностное лицо действует на основе обычая права сильного, опираясь на принцип вседозволенности, пренебрегая запретами, установленными в уголовном кодексе. Но широкая огласка его уголовно наказуемых деяний приводит к вступлению в действие писаного закона. Такие конфликты характерны для переходных периодов.

Например, в годы перестройки в СССР к уголовной ответственности было привлечено много высокопоставленных лиц за злоупотребление своим служебным положением, которое до этого считалось нормой.

При исследовании источников права иногда имеет место мнимая неписаность норм позитивного права, связанная с засекречиванием принимаемых нормативных документов.

Например, до открытия партийных архивов считалось, что репрессии, проводимые в советский период, были основаны на неписаных нормах. Затем выяснили, что репрессивный аппарат действовал строго в рамках письменных, совершенно секретных нормативных предписаний, исходящих от высших партийных инстанций.

3.3. Виды неписаных форм позитивного права

3.3.1. Правовой обычай

Широко распространенной неписаной формой позитивного права, которую используют обособленные управленческие группы, является правовой **обычай**.

Существуют управленческие обычаи, распространенные внутри управленческих групп, внутри управленческих организаций. Это корпоративные и профессиональные обычаи, которые силой представителей государства возведены в ранг позитивного права. Сюда относятся, в первую очередь, нормы чиновничества, круговой поруки, канцелярской тайны, а также размеров и распределения коррупционных выплат.

Обособленные управленческие группы навязывают или поддерживают в обществе обычаи, регулирующие поведение рядовых членов общества и удобные для чиновников. Особенно распространены такие обычаи в странах, где правление обособленных управленческих групп имеет многовековую историю.

Р. Давид отмечает авторитарные традиции, которые с Древних веков закрепились в Китае²⁶.

Теория позитивизма принижает роль обычаев в системе источников права. Советская доктрина полностью отрицала действие обычаев в советском праве²⁷. Тем не менее в форме обычаев могут существовать основополагающие **нормы государственного права**.

Юриковичи правили на Руси без всякого письменного закрепления порядка передачи власти по наследству. Это была традиция, с которой никто не спорил.

Роль партии, ее вождей и аппарата в СССР не была четко зафиксирована в нормативных актах. Действовали обычаи, сложившиеся в первые годы советской власти и затем развиваемые. Обычаем стало всевластие партийного аппарата, который формировал государственные органы, вмешивался в процессы судопроизводства, следствия, дознания.

Обычай может закреплять **привилегии** управленцев.

В советский период для всех было привычно, что управленческие элиты проживали в лучших районах города и в лучших домах. Естественно, их дети учились в лучших школах, они принимались в лучшие вузы страны при формально проведенном экзамене.

²⁶ Давид Р. Указ. соч. С. 357.

²⁷ Проблемы общей теории права и государства: учебник для вузов. М.: Издательская группа «НОРМА-ИНФРА-М», 1999. С. 269.

Обычаем может становиться коррупция.

В Золотой Орде сложилось правило, по которому русский князь, приехавший за получением ярлыка на правление, должен был с подарками обойти царицу, ханских вельмож и только после этого допускаться к хану и мог надеяться на получение заветного ярлыка²⁸. Это правило с некоторыми видоизменениями просуществовало до настоящего времени и действует при записи на прием к высокопоставленным начальникам (подарки секретарше, жене начальника).

В правовой литературе отмечают нерукотворный характер обычаев²⁹. Однако в тоталитарных государствах аппарат управления ничего не пускает на самотек.

В СССР с помощью мощного аппарата идеологического воздействия искусственно навязывались обычаи, выгодные правящей партократии.

Смена управленческих групп, находящихся у власти, приводит к смене обычаев.

Советская партократия отказалась от использования в правовом регулировании обычаев царского периода, но тут же стала создавать свои обычаи.

Наряду с преходящими обычаями, все обособленные управленческие группы навязывают обществу обычаи послушания начальству, иерархических отношений, уважения существующего строя, закрытости и корпоративности деятельности чиновников и т.д.

Р. Давид выделяет такие виды обычаев по их месту в системе источников права:

1. Обычай, в дополнении к закону (secundum legem), например, позволяющий толковать писаную норму.

2. Обычай, действующий наравне с законом (praeter legem).

Например, в СССР устойчиво закрепился обычай выдвигать кандидатом в депутаты Совета любого уровня только одного кандидата.

3. Обычай, противоречащий закону (adversus legem)³⁰.

Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР провозглашает равенство всех перед законом. Но в правоохранительных органах существует никем не оспариваемый обычай, что при покушении на права высших чиновников надо принимать особые меры по розыску преступников, отложив расследование всех остальных дел. Об этом открыто сообщается в печати. Это не вызывает возмущения в обществе.

²⁸ Беляев И. Д. История русского законодательства. СПб., 1999. С. 246.

²⁹ Проблемы общей теории права и государства. С. 268.

³⁰ Давид Р. Указ. соч. С. 94–95.

Закрытость управленческих групп, длительный этап проверки инородных элементов, принимаемых в систему управления, обеспечивает положение, при котором обычаи, регулирующие отношения в данной системе, достаточно устойчивы и всем участникам этой системы хорошо знакомы. Нет необходимости их записывать на бумагу. Кроме того, нет необходимости доводить до сведения посторонних эти обычаи. Закрытость управленческих организаций просто требует сохранения тайны этих обычаев.

Например, в советское время в органах милиции было правило по мере возможности не регистрировать совершенные правонарушения, не фиксировать правонарушения несовершеннолетних. Конечно, существование этих обычаев не только не афишировалось, но и тщательно скрывалось.

3.3.2. Принципы позитивного права, существующие в правовом сознании управленцев

Нормы-принципы позитивного права только недавно стали приобретать письменную форму. Они могут оставаться в форме правосознания.

Неписанные принципы права играют решающую роль в правовом регулировании при отказе обособленных управленческих групп от принятия конкретных норм. Это позволяет поддерживать широкую свободу усмотрения для власти имущих.

Именно такой прием был использован большевистской партиократией в первые годы советской власти. Право было объявлено буржуазным пережитком. Управление обществом было построено на основе принципа произвола партиократии, прикрытого идеями защиты интересов пролетариата, борьбы с контрреволюцией. Революционное правосознание партийных чиновников было поставлено выше норм законов.

Обособленные управленческие группы часто скрывают принципы, на основе которых строится вся система позитивного права. Если управленцы поддерживают видимость демократического характера государства, то они скрывают действие таких принципов позитивного права, как всевластие бюрократии, ее привилегированность. Сокрытию этих принципов от взгляда исследователя помогает позитивистский подход к праву. Советская правовая доктрина отказывалась признавать принципы права источником права³¹.

Утверждается, что правосознание перестает быть формой права, как только возникает стройная и всеохватывающая система

³¹ Проблемы общей теории права и государства. С. 278.

права³². Но это не так. Например, **альтернативные и относительно определенные санкции** уголовного и административного права требуют от правоприменителя сформулировать для себя **конкретную норму**, развивающую писаную норму, в которой будет своя гипотеза и своя определенная санкция. Таким образом, и здесь открыта дорога для управленческого усмотрения и использования его в собственных и групповых интересах.

Принципам права посвящена предыдущая глава данного раздела.

3.3.3. Неписанные соглашения между управленцами и обществом

В любом недемократическом государстве поведение его руководящего состава больше определяется не нормами законов, а **неписаными соглашениями**, сговорами, договорами, заключенными между представителями элит.

Очень часто внутри отдельных организаций складываются неписанные соглашения между руководством организации и их подчиненными. Эти соглашения обеспечиваются властью начальников, поэтому должны быть отнесены не только к источникам корпоративных социальных норм, но и к источникам реально действующего позитивного права. Суть соглашений может быть такая. Начальство не замечает неполного исполнения подчиненными своих служебных обязательств в обмен на то, что подчиненные будут терпеть произвол руководителей, нарушение ими тех или иных законов. Такого рода соглашения могут формироваться в стране в целом.

Например, в СССР существовало неписаное соглашение, по которому руководство страны обеспечивало рабочим невысокий, но стабильный уровень жизни в обмен на то, что рабочие не будут требовать распространенных в странах Запада прав личности и политических свобод.

Неписанные соглашения могут возникать между руководством предприятия и рабочими.

Например, в СССР 70-х годов XX в. очень часто руководители предприятий терпели пьянство рабочих. Но взамен они могли требовать от этих работников пренебрегать нормами Кодекса законов о труде, работать сверхурочно, не требовать соблюдения правил техники безопасности.

Неписанные, часто секретные, соглашения достигаются между лидерами государств, как сегодня говорят, во время «встреч без

³² Чхиквадзе В. М. КПСС и Советское государство и право. М., 1984. С. 236.

галстук». Эти соглашения могут иметь как индивидуальный, так и нормативный характер. На исполнение их ориентируется аппарат целых государств.

3.3.4. Административная практика (прецеденты)

Важное значение в регулировании поведения управленцев имеет административная практика, существующая в каждой управленческой организации. Кто работал в органах управления, знает, что молодой сотрудник усваивает нормы, действующие в нем, не из должностных инструкций, а из образцов поведения, которые даются ему старшими товарищами и его руководителями. В ходе своей деятельности он видит, что поощряется или терпится начальством, а что пресекается. Данные формы права позволяют каждому руководителю вводить в управляемой им организации собственные нормы права, не особо обращая внимание на законы и конституцию. Административные прецеденты закрепляют действие принципов личной преданности, пренебрежения к людям и законам, преданности корпорации, закрытость ее деятельности для посторонних. Административная практика делает нормой коррупцию.

Административная практика является важнейшим звеном в механизме нейтрализации норм писаного права, позволяет безболезненно для интересов управленцев имитировать через нормы писаного права демократию, законность в стране. Опытным чиновникам не нужно говорить, как они должны действовать. Они понимают свои цели и задачи без слов.

3.4. Использование обособленными управленческими группами доктрины

В религиозных и идеологизированных правовых системах решающую роль в системе источников права играют религиозные или идеологические доктрины, превращенные господствующей церковью или партией в правовые доктрины. Они излагаются пророками, святыми людьми, избранными аппаратом идеологами, партийными вождями.

В СССР значение святых писаний, откровений пророков имели работы К. Маркса, Ф. Энгельса, В.И. Ленина. Право в СССР, пишет Р. Давид, рассматривалось как реализация марксистско-ленинской доктрины. К источникам доктринального характера Р. Давид относит партийные документы нормативного характера: программы и уставы партии, решения партийных органов³³.

³³ Давид Р. Указ. соч. С. 190.

В первую очередь в доктринах отражаются **принципы** права.

Ряд ортодоксальных доктрин позволяет обособленным управленческим группам поддерживать униженное состояние людей. Они доказывают, что разум простых смертных ничто перед величием божественных откровений или гениальных идей классиков проповедуемой идеологии, на основе которых строятся правовые системы. Обособленные управленческие группы производят толкование этих доктрин и таким путем создают новые, производные от них источники права, не забывая при этом о собственных интересах. Результаты толкования обосновывает целая армия наемных теологов и ученых теоретиков.

Очень часто доктрина берется не в чистом виде. Из нее выбираются выгодные обособленным управленческим группам идеи. Только они широко афишируются.

Например, в СССР выбирались отдельные положения из работ К. Маркса, Ф. Энгельса. Их принуждали изучать в вузах.

Неудобные положения игнорировались.

Чтобы учение в целом не было доступно населению, оно может излагаться на языке, понятном только избранным.

Например, католическая церковь в Средние века использовала для изложения религиозных доктрин латинский язык. Существовал запрет переводить и распространять Библию на иных языках. Мусульманская религиозная доктрина излагалась на арабском языке, часто не понятном для иных мусульманских народов. Православные священники пользуются Библией, написанной на старославянском языке.

Абстрактность и противоречивость религиозных и идеологических доктрин позволяет толковать их по усмотрению управленческих групп и использовать для оправдания произвола в их деятельности. Обязательной частью этих доктрин является требование к верующим беспрекословно подчиняться своим пастырям в лице церковных иерархов, совмещающих светскую и церковную власть, партийным вождям, ведущим паству в райский сад на небе или на земле.

На роль великих мыслителей претендовали вожди тоталитарных государств. Их взгляды, изложенные в публичных речах и книгах, брались за основу правового регулирования общественных отношений. Очень часто изложенные ими идеи нормативного характера были лицемерны. На них основывались нормы официально провозглашенного позитивного права, которое не действовало в реальной жизни.

В тоталитарных государствах характер нормативных предписаний имеют высказывания **ученых-идеологов**. Государство

с помощью своего идеологического аппарата объявляет эти высказывания единственно верными.

Так, при регулировании образовательных процессов в СССР в качестве общеобязательных норм воспринимались идеи А.С. Макаренки³⁴.

3.5. Нормативные договоры

Взаимосвязь государств порождает необходимость заключения нормативных договоров между ними. Обособленные управленческие группы предпочитают заключение секретных договоров, в которых происходит разделение власти между управленцами разных стран и тем самым решается судьба целых народов.

Подписание международных договоров может иметь идеологический характер. Таким образом, обособленные управленческие группы на словах могут признавать общепризнанные права и свободы человека. На деле такого рода договоры не реализуются или реализуются с большими отступлениями.

К принятию нормативных договоров внутри страны управленцы прибегают в случаях децентрализации системы управления и возникновения конфликтов между управленческими группировками по разделу властных полномочий.

Например, конфликты между управленцами центра и регионов в Российской Федерации 90-х годов XX в. разрешались в специальных договорах по разделу полномочий между Федерацией и субъектами Федераций. Некоторые нормы этих договоров пренебрегали конституционными нормами. Некоторые из них так и не были опубликованы.

§ 4. Использование приемов юридической техники в интересах обособленных управленческих групп

4.1. Интересы управленческих групп и юридическая техника

Предметом исследования в данном параграфе будут приемы, способы, правила юридической техники, которые используются обособленными управленческими группами при изложении норм права в писанных источниках с целью реализовать собственные интересы. Данные интересы могут заключаться в обеспечении разных задач, реализуемых с помощью юридической техники.

³⁴ Педагогика: учебное пособие для студентов педагогических институтов. М.: Просвещение, 1983. С. 405, 408.

1. Юридическая техника может служить обеспечению **эффективного действия** норм права, **закрепляющих в статьях** законодательства интересы управленцев. Приемы юридической техники могут быть направлены на закрепление широких прав обособленных управленческих групп и ограничение прав членов иных социальных групп, для поддержания иерархического строения управленческой системы.

2. С помощью юридической техники обособленные управленческие группы могут **нейтрализовать действия статей законодательства**, которые содержат нормы права, не отражающие интересы управленцев.

3. Юридическая техника может быть направлена на реализацию идеологических задач, реализуемых управленцами с помощью нормативных актов, которые могут иметь совершенно декларативный характер и не осуществлять правовое регулирование общественных отношений.

Те или иные приемы юридической техники могут быть **искусственными, сознательно созданными** для реализации интересов управленческих групп. Общество от них может отказаться. Но имеются и такие особенности изложения норм права в нормативных актах, которые носят **естественное, стихийное происхождение**, связаны со свойствами норм права и применяемых юридических форм. Отказаться от этих приемов юридической техники затруднительно или вообще невозможно. Например, управленцы могут использовать в своих интересах абстрактность изложения норм права в нормативных актах, и отказаться от этого способа изложения норм права не представляется возможным.

4.1.1. Механизм блокирования действия норм права

Интересы управленческих групп не всегда совпадают с требованиями норм позитивного права. Дело в том, что под напором общества управленческие группы, участвующие в правотворчестве, вынуждены **вводить в текст** нормативных актов **нормы, не выражающие их интересы**. Это могут быть нормы, закрепляющие демократические права и свободы, ограничивающие власть управленцев, запреты и обязанности, которым управленческие группы не хотели бы подчиняться.

В России традиционно роль имитатора закрепления демократии в праве играла конституция. В ней помещались нормы, которые никто не собирался реализовать в жизнь. Эти нормы имели лишь идеологическое значение.

В перечисленных случаях у обособленных управленческих групп возникает потребность заблокировать действие неудобных для них норм, сделать их не эффективными, не результативными.

Для того, чтобы создать **видимость правового регулирования** каких-то проблем, имитировать закрепление демократии, ограничение произвола чиновников, для введения людей в **заблуждение**, используются **неясные термины** и формулировки статей, не вызывающие юридических последствий. Декларативность идеологических норм обеспечивается слишком общим их характером. Применяются формулировки, которые никого, **ни к чему не обязывают**.

Для того, чтобы получить **мертвую норму** права, употребляются различные приемы: 1) принимается регулятивная норма, не подкрепляемая охранительными нормами, содержащими санкции за нарушение регулятивной нормы; 2) материальная норма не дополняется процессуальными нормами, устанавливающими порядок реализации или защиты материальной нормы; 3) правами или обязанностями наделяется субъект, который в силу различных причин не сможет реализовать предписание.

Закон о формировании бюджетов административно-территориальных единиц в РСФСР в 1991 году от 22 декабря 1990 г. передал местным бюджетам подоходный налог с физических лиц, но механизма передачи не было создано. Распределение налога осуществлялось вышестоящим Советом по согласованию с нижестоящим. Оставалось неясным, в каком порядке производится согласование³⁵. Таким образом, была создана видимость демократических изменений.

4.1.2. Использование текста правового акта в идеологических целях

Известно, что властный субъект может осуществлять **воздействие** «посредством использования неких **символов** (знаков), призванных вызвать определенную адекватную реакцию объекта воздействия»³⁶. Текст нормативных актов является системой символов, которые могут оказывать то или иное идеологическое воздействие на читателя и слушателя. Это воздействие может иметь разные цели.

Обособленные управленческие группы стараются **поднять авторитет** принимаемых ими нормативных актов, в которых отражается их групповой интерес.

В обществах, где значительна роль религии, акты непременно содержат ссылки на их **священный характер**. Производится их

сакрализация. Эти ссылки, как правило, содержались в начале нормативного сборника, а позже помещались в преамбуле. В актах могло утверждаться, что они исходят от самого Бога.

Так, в главе 1 «Книги законов Ману» сказано: «Божественный Самосущий» владыка Ману, «власть которого бесконечна», «явился с непреодолимой (творческой) силой, рассеивая тьму», и «назначил всем (созданным существам), согласно со словами Веды, их имена, род деятельности и образ жизни»³⁷. В ст. 1 главы 1 этого документа мы читаем: «Почтив самосущего Брахму, наделенного неизмеримым блеском, я изложу различные драхмы, объявленные Ману»³⁸. Такой законодательный прием позволял оправдывать кастовый строй в Индии и удерживать массу народа в подчинении.

В СССР шла борьба с религиозным сознанием, но законодатели не могли не использовать в своих идеологических целях сохраняющий свое действие термин «священный».

В ст. 131 Конституции СССР 1936 г. общественная социалистическая собственность объявляется «священной и неприкосновенной основой советского строя». В ст. 133 Конституции СССР 1936 г. защита отечества объявляется «священным долгом гражданина СССР».

По мере того как религия утрачивала свое значение в общественном сознании, обособленные управленческие группы стали закреплять свои интересы в нормативных актах, ссылаясь при этом на **волю народа**.

Нормативные акты, как инструменты пропаганды, могут **идеализировать субъекты управления и осуществляемую ими деятельность**.

Например, ст. 6 Конституции СССР 1977 г. не просто определяла место Коммунистической партии в политической системе, но заранее, еще до осуществления деятельности, утверждала, что «КПСС существует для народа и служит народу». Норма как бы давала индульгенцию на всякую деятельность КПСС. Что бы она ни делала, Конституция уже заранее утверждала, что это делается для народа.

В законодательстве могут выделяться нормы, призванные подчеркнуть **прогрессивность режимов**, поддерживаемых обособленными управленческими группами.

³⁷ Хрестоматия по Всеобщей истории государства и права. Т. 1. М.: Юрист, 1996. С. 25.

³⁸ Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Древность и Средние века). М.: Издательство «ЗЕРЦАЛО», 1999. С. 37.

³⁵ Исполнение законов // Советское государство и право. 1991. № 7. С. 17.

³⁶ Проблемы юридической техники: Сборник статей / Под ред. В. М. Баранова. Нижний Новгород, 2000. С. 286.

Так, советские конституции содержали нормы, утверждающие, что советское государство является государством рабочих и крестьян (ст. 1 Конституция РСФСР 1918 г.), социалистическим государством (ст. 1 Конституции СССР 1977 г.), что в стране построен развитый социализм (Преамбула к Конституции СССР 1977 г.).

С ростом авторитета демократии управленцы стараются создать видимость ее наличия в стране посредством нормативных актов.

«*Вся власть в СССР принадлежит трудящимся города и деревни в лице Советов депутатов трудящихся*», – утверждает ст. 3 Конституции СССР 1936 г.

Нормы, носящие в первую очередь пропагандистский заряд, формулируются не как должностные, а как **утвердительные**.

Ч. 3 ст. 6 Конституции СССР 1977 г. гласит: «*Все партийные организации действуют в рамках Конституции СССР*». Из этой нормы логически напрашивается вывод о том, что правонарушителем будет тот, кто сомневается в констатируемом факте.

Для обмана населения используются дефинитивные нормы.

«*СССР есть социалистическое общенародное государство, выражающее волю и интересы рабочих, крестьян, интеллигенции, трудящихся всех наций и народностей страны*», – гласит ст. 1 Конституции СССР 1977 г.

Иногда в идеологических целях в текстах законов как тождественные используются неодинаковые по значению понятия.

Например, Конституция СССР 1936 г. в разных статьях использует как тождественные неравные по значению понятия: «*социалистическая собственность*», «*государственная собственность*», «*всенародное достояние*», «*общественная собственность*». Это позволяет придать государственной собственности, а точнее государственно-бюрократической ее форме, позитивный имидж.

Нормы, выполняющие только идеологическую функцию, формулируются неясно. В них используются **термины лозунгового характера**.

Ст. 2 Конституции СССР 1936 г. утверждает: «*Политическую основу СССР составляют Советы депутатов трудящихся ...*». В то же время, ст. 126 этой Конституции утверждает, что КПСС является «*руководящим ядром всех организаций трудящихся, как общественных, так и государственных*». Что означают слова «*основа*» и «*ядро*», в каком соотношении они находятся, понять не так легко.

Провозгласить широкий набор прав и свобод населения и одновременно нейтрализовать их действие позволяет соединение в нормативных актах **общих и исключительных норм права**.

Ограничение прав и свобод граждан часто прикрывается их интересами и благородными целями. При этом норма, носящая в большей степени **запрещения может формулироваться как упоравомочивающая**.

Замечательный пример такой нормы содержится в ст. 125 Конституции СССР 1936 г. «*В соответствии с интересами трудящихся и в целях укрепления социалистического строя гражданам СССР гарантируется законом: а) свобода слова; б) свобода печати; в) свобода собраний и митингов; г) свобода уличных шествий и демонстраций*». Поскольку интересы трудящихся и цели укрепления социалистического строя формулировались партократией, то все перечисленные свободы оказывались «узкой дорожкой» на фоне общего запрета слова, печати, собраний, демонстраций.

Для придания позитивных черт своей деятельности и осуждения деятельности своих противников управленцы используют разного рода **слова «ярлыки»**.

Например, большевистская партократия определяла свое государство как «*рабоче-крестьянское*», свою армию как «*геройскую, доблестную Красную Армию*». В то же время на всю оппозицию наклеивался ярлык «*контрреволюционных сил помещиков, буржуазии, империализма*», «*врагов трудящегося народа*», «*контрреволюционной сволочи*»³⁹.

Иногда с помощью терминологии нормативных актов стараются **завуалировать истинную суть** требований иной, содержащейся в них информации.

Например, тотальный контроль за экономической жизнью общества в документах советского периода определялся как «*строгий учет экономических сил*»⁴⁰. Жестокое подавление крестьян в первые годы советской власти и их эксплуатация определялись как «*нерушимый союз рабочих и крестьян*». Жестокость большевистского руководства определялась как *решительная борьба с врагами народа, а гуманизм – как нерешительность, расхлябанность и миндальничание*⁴¹.

Обязанности населения могут быть сформулированы в нормативных предписаниях как **права**.

³⁹ История России. 1917–1940. С. 113, 142, 145.

⁴⁰ Там же. С. 145.

⁴¹ Там же. С. 113, 114.

Так, *принудительный труд в СССР формулировался как право на труд (ст. 118 Конституции СССР 1936 г.). Принуждение голосовать за представителей партократии на выборах в органы власти формулировалось как право избирать.*

Наоборот, права должностных лиц могут быть прикрыты формулировками о их обязанностях. Для придания произволу властей позитивного имиджа нормативные предписания могут прикрывать их действия обязанностями перед богом, революцией, народом в целом.

Посеять страх в обществе позволяют неопределенные угрозы, содержащиеся в текстах нормативных предписаний. Например, статья может угрожать привлечением виновных к «строгой ответственности»⁴².

Идеологическим целям служит **строение нормативно-правовых актов**. Наряду с нормами позитивного права в них может помещаться информация, оправдывающая необходимость принятия данных норм права, разъясняющая их значение для общества. Подобного рода информация может содержаться в статье законодательства наряду с нормативной информацией.

Например, статья 11 Конституции СССР 1936 г. не только устанавливает роль плановых директив в экономике страны, но и оправдывает их применение. Она доказывает, что планы не являются произволом партократии, а полезны для населения. «Хозяйственная жизнь СССР, – гласит статья, – определяется и направляется государственным народнохозяйственным планом в интересах увеличения общественного богатства, неуклонного подъема материального и культурного уровня трудящихся, укрепления независимости СССР и усиления его обороноспособности».

Описанные подходы к нормативным документам свойственны управленческим группам, понимающим необходимость идеологического воздействия на массы. Чем более сомнительна полезность документа для народа, тем большую идеологическую поддержку необходимо ему оказывать. Часто такие нормативные акты с пропагандистскими дополнениями принимаются обособленными управленческими группами, еще не полностью утвердившими свою власть, вынужденными учитывать настроения народа.

Примером могут служить нормативные акты первых лет советской власти.

⁴² Декрет СНК от 28 марта 1921 года // История России. 1917–1940. Хрестоматия. Екатеринбург, 1993. С. 144.

4.1.3. Приемы, обеспечивающие расширение власти обособленных управленческих групп

Обеспечить широкую свободу действий обособленным управленческим группам позволяет пробельность законодательства, неопределенность его статей, их противоречивость.

Обеспечить личную преданность подчиненных начальнику позволяют **оценочные понятия**, лишенные конкретности, которые используются в обзывающих нормах, обращенных к подчиненным: *поднять, укрепить, повысить, активизировать, углубить, охватить*. Руководитель или контролирующая инстанция могут по своему усмотрению решить, исполнена норма или нет. Неопределенность требований позволяет при одинаковой результативности работы поощрять своих и наказывать неугодных. Таким образом, поддерживается личная зависимость подчиненных от начальников, вводится принцип государственной службы не закону, а определенному начальнику.

Неопределенными часто являются нормы, требующие **достижения цели** какой-либо деятельности. Цели эти, как правило, не могут быть достигнуты абсолютно. К ним можно только двигаться. Таким образом, норма требует недостижимого, и все, кому она адресована, превращаются в правонарушителей.

Неясность требований может быть обеспечена путем включения в текст закона бланкетных норм со ссылкой на **этические требования**, которые не зафиксированы в нормативном документе или сформулированы неопределенно и позволяют их толковать по усмотрению начальства.

*Ст. 8 Указа Президента РФ «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе» обязывает служащих соблюдать нормы **служебной этики**. Каждый руководитель может наполнить эти нормы своим содержанием. В каждом учреждении есть свои нормы корпоративной этики, закрепляющие круговую поруку, закрытость организации, чиновничество, иногда нетерпимость к честным и порядочным людям.*

Свободу усмотрения правоприменителю дает неопределенность состава должностного правонарушения.

Например, прекратить полномочия судьи в Российской Федерации можно за совершение проступка, позорящего честь и достоинство судьи, умалившего авторитет судебной власти. При этом делается ссылка на Кодекс чести судьи РФ, который предъявляет достаточно размытые требования к судье.

Широкие права государственным органам и их должностным лицам дают так называемые телеологические конституции, содер-

жащие нормы, обещающие «светлое будущее»⁴³. Кроме пропаганды власти групп, поддерживающих такие конституции, обещающие нормы превращают государство в активный субъект, который берется вести общество к провозглашенным целям, бороться с врагами этих целей, занимает интервенционистскую позицию.

Например, провозглашение России социальным государством (ст. 7 Конституции РФ 1993 г.) является оправданием деятельности государственных чиновников по ограничению прав частной собственности и права на предпринимательство.

4.2. Наиболее типичные приемы юридической техники, используемые в интересах обособленных управленческих групп

После анализа наиболее важных интересов, реализуемых посредством приемов юридической техники, можно перейти к более подробному исследованию наиболее типичных приемов юридической техники, которые используются обособленными управленческими группами как универсальные средства для реализации перечисленных и иных интересов.

4.2.1. Неясность норм права и статей законодательства

Общий характер норм

Как уже отмечалось, общий характер норм права, излагаемых в статьях законов, приводит к необходимости их конкретизации управленческими группами в подзаконных актах. При этом создается возможность истолковать законы в собственных интересах, а то и исказить их содержание до неузнаваемости. Профессиональные управленцы делают все возможное, чтобы не допустить представительные органы к изданию нормативных актов, содержащих конкретные нормы права.

Президент РФ в 1995 г. вынудил Государственную Думу внести в закон «О правительстве РФ» положение, согласно которому система федеральных органов исполнительной власти устанавливается не законом, а указом Президента РФ (ст. 24 Закона «О Правительстве РФ»). Ему же принадлежит право утверждения представленных главой Правительства

⁴³ Шарлет Р. Правовые трансплантации и политические мутации: рецепция конституционного права в России и в новых независимых государствах // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1999. № 2. С. 19–20.

положений об органах исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий (ст. 32 закона «О правительстве РФ»)⁴⁴.

Неясность требований статей законодательства осуществляется путем использования оценочных понятий, содержание которых не определено самим законодателем: «существенный вред», «тяжкие последствия».

Законодатель может неясно сформулировать обязанности властного субъекта. Норма формулируется не в предписывающей, императивной форме, а в виде повествования, утверждения.

Например, «Президент РФ является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина» (п. 2 ст. 80 Конституции РФ 1993 года).

Такую норму можно легко сформулировать как управомочивающую, а не обязывающую.

Нечеткость, размытость формулировок создает трудности установления фактического содержания статьи нормативного акта, границ дозволенного, запрещенного и должного. Это может быть использовано управленцами в своих интересах.

Неясность языка нормативного текста

Иногда управленческим группам выгодно сделать текст нормативного предписания неясным, недоступным для населения. Это обеспечивает свободу действия правоприменителя, который может толковать норму права по собственному усмотрению. Спорящие стороны попадают в зависимость от воли судьи. Нормативные предписания могут излагаться на непонятном для большинства населения языке.

Например, долгое время мусульманское право существовало только в виде текстов на арабском языке, которые были совершенно недоступны для простого населения, говорящего на тюркских языках.

Недоступность нормативного текста может быть достигнута наполнением его специальными юридическими терминами, абстрактными формулами.

Отказ от изложения конкретных составов правонарушений

Обособленные управленческие группы могут использовать в своих интересах неточность, абстрактность формулировок составов правонарушений.

⁴⁴ Конституция РФ. Проблемный комментарий. М., 1997. С. 364–365.

Отсутствие в России кодекса о дисциплинарных нарушениях создает неопределенность правовой оценки ряда деяний государственных и муниципальных служащих. Возникает неясность, то ли это правонарушение, то ли деяния, за которые следует поощрение. Отсутствие ясной негативной оценки законодателем часто встречающихся социально вредных актов поведения чиновников позволяет руководству организаций закрывать глаза на эти действия или даже поощрять их. Именно это приводит к тому, что в некоторых организациях складываются традиции, обеспечивающие реализацию групповых интересов управленцев: ведомственных, местных, клановых.

Неясные формулировки в охранительных нормах позволяют правоприменителю по своему усмотрению **сужать или расширять состав правонарушения** и, в соответствии с этим, использовать юридическую ответственность как орудие борьбы с неугодными ему или группе управленцев лицами (оппозицией, инакомыслящими).

Так, Указ Президиума Верховного Совета СССР от 8 апреля 1989 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон СССР «Об уголовной ответственности за государственные преступления» (Ст. 11-1) устанавливал уголовную ответственность за дискредитацию государственных органов, должностных лиц, общественных организаций и их общесоюзных органов. Общественность сразу обратила внимание на то, что этот указ можно использовать для преследования зарождающейся политической оппозиции в СССР, рассматривая критику как вид дискредитации⁴⁵, для защиты от какой бы то ни было критики определенный круг должностных лиц и государственных органов. Указ фактически запретил публично обсуждать недостатки в деятельности правительства, выдвигать предложения о смещении с поста какого-либо министра, оказавшегося некомпетентным или всего правительства, ибо это все дискредитация⁴⁶.

Массовые репрессии периода Гражданской войны в России обеспечивались неопределенностью санкций правоохранительных норм.

Приказ Наркома внутренних дел «О заложниках», принятый в сентябре 1918 г., содержит совершенно неясную формулировку состава правонарушения: «При малейшем движении в белогвардейской среде должен применяться безоговорочный массовый расстрел.

⁴⁵ Керимов Д. А. Культура и техника законотворчества. М., 1991. С. 96.

⁴⁶ Боголюбовская Т. Огонек. 1989. № 19. С. 5.

Местные Губисполкомы должны проявлять в этом направлении особую инициативу». Безусловному расстрелу должны подлежать все лица, «замешанные в белогвардейской работе»⁴⁷.

Как было показано выше, неопределенность требований к подчиненным позволяет заставить их служить не обществу, а вышестоящему начальству.

Ссылочное и бланкетное изложение

Трудности усвоения нормативного материала возникают в связи с бланкетным способом изложения норм права в статьях законодательства. Затрудняет реализацию регулятивной нормы права отсутствие **точных отсылок** к нормам, содержащим санкции за нарушение этих регулятивных норм. Очень часто в отечественном законодательстве используется неясная бланкетная формулировка: «ответственность за нарушение данного закона наступает в соответствии с действующим законодательством». За этой формулировкой может скрываться отсутствие соответствующих правоохранительных норм или неэффективные санкции.

4.2.2. Противоречивость норм

Противоречивость статей законодательства может быть использована обособленными управленческими группами как для идеологического воздействия на население, так и для произвола действий управленцев.

Как уже отмечалось, обман общественности может производиться путем закрепления в законе большого количества демократических прав, которые помещаются на видное место, в первых статьях и разделах нормативного акта. Они **перечеркиваются** одной, не всегда заметной нормой, помещенной в конце раздела, которая устанавливает **исключения** из правил или **ограничения** перечисленных прав и свобод.

Так, глава пятая Конституции РСФСР 1918 г.⁴⁸ закрепляет широкий перечень прав и свобод трудящихся. Здесь есть свобода религиозной пропаганды (ст. 13), свобода выражения своих мнений (ст. 14), свобода собраний (ст. 15), свобода союзов (ст. 16). Но все это оказывается пустыми словами, так как в ст. 23 Конституции РСФСР записано, что отдельные лица и отдельные группы в интересах социалистической революции могут лишаться этих прав. Нам известно, что интересы революции определялись партийным аппаратом страны.

⁴⁷ История России. 1917–1940. С. 113–114.

⁴⁸ Кукушкин Ю. С., Чистяков О. И. Очерки истории Советской Конституции. М., 1987.

4.2.3. Усложнение законодательства

Широко используется в интересах отдельных управленческих групп **сложность законодательства**, вытекающая из его объема, наличия большого количества актов, принятых в разное время, на разных уровнях. Затрудняется знакомство с таким материалом, его понимание. Незнание законов не освобождает от ответственности. Сложность налогового и таможенного законодательства позволяет государственным органам затруднять деятельность мелких и средних предпринимателей, не имеющих возможности обратиться к услугам высококвалифицированных юристов. Это становится почвой для коррупции, вымогательства взяток, выполнения плана по сбору налоговых и таможенных платежей.

Например, в 1996 г. в России существовало 27 федеральных и около 70 местных налогов, не считая отчислений во внебюджетные фонды. По количеству налогов страна занимала одно из первых мест в мире. Разобраться в сложной системе налогового законодательства могут только чиновники, «вес» которых в связи с этим значительно возрастает.

4.2.4. Пробелы в системе официально признанного позитивного права

Свободу действий управленческие группы получают в результате **неполноты урегулированности** общественных отношений, **пробелов в праве**. Используется прием умолчания. Как уже отмечалось, управленцы обладают реальной властью и не нуждаются в правовом санкционировании использования ее в собственных интересах.

Всякое предоставление **общих свобод без точного указания** (конкретизации) **управмоченного субъекта** оборачивается свободой сильного ущемлять права слабого.

Так, конституционной свободой определения структуры органов местного самоуправления в России 90-х годов XX в. (п. 1 ст. 131 Конституции РФ) воспользовались управленческие и имущие элиты муниципальных образований, сформировав модель органов с сильным главой и слабым представительным органом при полном забвении непосредственных форм демократии.

Обособленные управленческие группы могут использовать в своих интересах статьи, указывающие на необходимые действия, но упускающие сроки, в течение которых эти действия должны быть совершены.

Например, отсутствие указания точных сроков, в течение которых Президент РФ обязан представить на утверждение

кандидатуру на пост Генерального прокурора РФ, позволяло Б.Н. Ельцину одиннадцать месяцев руководить прокуратурой посредством исполняющего обязанности Генерального прокурора РФ, несмотря на неоднократный отказ Совета Федерации утвердить на эту должность данного исполняющего обязанности. За этот срок верный президенту и. о. Генерального прокурора уволил из прокуратуры всех негодных своему хозяину людей⁴⁹.

Как уже отмечалось, управленцы могут использовать в своих интересах пробелы, образующиеся в результате применения общедозволительного типа регулирования их поведения.

Возможности для произвола обособленных управленческих групп создает использование **неисчерпывающего (незакрытого) перечня дозволений** на какие-либо действия должностных лиц или государственных органов, употребление терминов «и так далее», «и тому подобное».

Неисчерпывающий перечень запретов для граждан позволяет расширять их по усмотрению управленцев с учетом их собственных интересов.

4.2.5. Использование определенных юридических конструкций

Обособленные управленческие группы эффективно используют в своих интересах юридическую конструкцию, состоящую из прав и запретов: **«все запрещено (все обязаны), за исключением»**. Она дает в руки лица, управомоченного делать исключения из общего запрета (обязанности), колоссальную власть. При наличии корысти она позволяет чиновнику получать огромные доходы от выдачи разрешений на обход запрета или обязывания.

Такая конструкция применяется в России при предоставлении налоговых и таможенных льгот, лицензировании отдельных видов деятельности, установлении квот на отдельные виды экспорта, использовании природных ресурсов. Тяжелый налоговый пресс на предпринимателей делает легальный бизнес в России почти невозможным. Но наряду с запретительной системой налогового законодательства действуют нормы, позволяющие предоставлять налоговые льготы отдельным предпринимателям⁵⁰. В результате процветают те

⁴⁹ *Колбай Я. Г.* Взрыв первой мины // Российская Федерация. 1995. № 4. С. 39–40; *Штейн П.* Совет Федерации не может быть и дальше беспомощным // Российская Федерация. 1995. № 13. С. 18.

⁵⁰ *Андрианов В.* Государственное регулирование и механизмы саморегуляции в рыночной экономике // Вопросы экономики. 1996. № 9. С. 30.

бизнесмены, которые имеют разного рода связи с государственными чиновниками и получают налоговые льготы. Власть и деньги получают те, кто эти льготы дает.

Нормативная информация может доводиться до населения не прямо, а косвенно, через систему норм права, помещенных в разные источники.

Например, советские конституции не требовали от граждан веры в коммунистические догмы, но закрепление руководящей роли КПСС (ст. 126 Конституции СССР 1936 г. и ст. 6 Конституции СССР 1977 г.) показывало, что занятие должности в государственном аппарате и продвижение по службе возможно только при демонстрации веры в коммунистические догмы. Желающие воспользоваться правом на несение государственной службы должны были догадаться, что от них требуется.

ГЛАВА 6

Влияние обособленных управленческих групп на правоотношения

Влияние обособленных управленческих групп на правовую систему общества приводит к тому, что в ней появляются специфические субъекты права и правоотношений, которые имеют особые свойства (правосубъектность). Особенности можно наблюдать и в объектах права и правоотношений. Здесь будет рассмотрен вопрос о том, от имени каких субъектов права вступают в правоотношения обособленные управленцы и их группы, как их доминирование определяет характер субъектов права, которые представляют самоуправленческие слои общества.

§ 1. Субъекты права и правоотношений

1.1. Социальные субъекты общественных отношений и субъекты права (правоотношений)

Правовая система страны неточно отражает реальную жизнь. В ней присутствуют субъекты права, в которых не всегда адекватно отражаются действующие в обществе социальные силы: социальные группы, организации, лица, в них входящие. Некоторые из них могут вообще исключаться из состава субъектов права (например, рабы), принимать особые, принятые в данной правовой системе формы, дробиться, объединяться между собой, скрываться за определенными символами. Это создает значительные трудности в выяснении того, какая реальная социальная группа со своими интересами стоит за тем или иным вступающим в правоотношения субъектом. Одной из задач данного параграфа является дешифровка правовых условностей (кодов), выяснение, за какими субъектами права могут стоять обособленные управленческие группы и иные социальные субъекты, вступающие с ними в отношения.

Далее будет показано, через какие субъекты права обособленные управленческие группы вступают в правоотношения и реализуют через них свои интересы. Кроме того, имея значительное влияние на правовую систему, управленцы могут лишать какие-либо социальные силы правового статуса, исключая их из состава субъектов права или лишая их определенной правосубъектности.

1.2. Обособленные управленческие группы и отдельные управленцы как субъекты права (правоотношений)

1.2.1. Сокрытие обособленных управленческих групп за субъектами права

Обособленные управленческие группы призваны представлять интересы иных социальных групп и не склонны откровенно заявлять о своих собственных интересах. Они не всегда желают открыто выступать в качестве субъектов права и правоотношений, прямо претендовать на какой-либо правовой статус. С помощью юридического языка, различных условностей, разного рода символов они прячутся сами и прячут свои интересы за различными, иногда совершенно неожиданными субъектами права. С этой целью могут использоваться разного рода юридические презумпции и юридические фикции.

Иногда происходит **двойное сокрытие** управленцев за разными субъектами права. Это связано с различием содержания норм, официально признанных и реально действующих.

Например, согласно писаной Конституции в СССР вся власть принадлежала Советам. Анализ реально действующих норм показывает, что Советы были безвластны, а настоящие властные полномочия принадлежали другому субъекту права – высшим партийным органам КПСС, осуществляющим контроль за советскими органами.

На этом основании, при материалистическом (а не позитивистском) подходе, следует выделять **реальные субъекты** права и правоотношений и их **формальные заместители**.

Виды субъектов, используемых для сокрытия обособленных управленческих групп

1. Обособленные управленческие группы со своими интересами могут быть представлены в праве и правовых отношениях в качестве **коллективного субъекта**, от имени которого они действуют. Это может быть народ, класс (например, пролетариат, трудящиеся), избиратели, вся политическая система общества, государство, общественные объединения (партии, общественные организации, ассоциации, профессиональные союзы), трудовые коллективы, государственные и общественные органы, юридические лица.

Управленцы соединяются в коллективных субъектах права с иными социальными субъектами, растворяются в них. Для осуществления сокрытия управленцев вводятся в действие различные

презумпции и фикции. Например, утверждается, что представительные органы отражают волю народа, что народ сознательно формирует свои представительные органы. Фактически эти презумпции не отражают реальной обстановки, являются ложными утверждениями. Они прикрывают господствующее положение управленческих групп над обществом.

Например, партократия скрывалась в конституционном праве СССР за таким субъектом, как партия (ст. 126 Конституции СССР 1936 г.), государство рабочих и крестьян (ст. 1 Конституции 1936 г.), Советы депутатов трудящихся (ст. 3 Конституции СССР 1936 г.).

2. Управленцы со своими интересами могут **раствориться в массе индивидуальных субъектов** права. Например, каждый управленец может являться одновременно человеком, гражданином, обвиняемым и т.д. Обладая большими возможностями, чем все остальные граждане страны, управленцы в первую очередь могут воспользоваться предоставленным всем гражданам правом на образование, на защиту личной неприкосновенности и неприкосновенности своего имущества, жилья, на судебную защиту.

Например, управленцы в России первые среди всех граждан воспользовались правом на приватизацию государственного имущества, которое предоставлялось всем. В годы приватизации, когда нормы права нарушались на каждом шагу, управленцы успешно воспользовались расширением прав человека, прав обвиняемых и подсудимых. Это позволяло им уходить от ответственности за нарушение законов.

3. Интересы групп управленцев могут быть представлены как-то одним **индивидуальным властным субъектом права: монархом, президентом**.

Например, за таким субъектом права, как восточный деспот, стоит огромная армия чиновников, без которых деспот не может управлять страной. Чем шире у него полномочия, тем больше ему нужно чиновников и тем большими правами он их наделяет.

4. В Древние и Средние века управленческие группы скрывались за таким мистическим субъектом права, как Бог.

Конечно, управленцы могут не прятаться за кого-либо и выступать в качестве субъектов права **непосредственно**, например, в лице должностных лиц, служащих государства, государственного органа.

Функциональное значение производимого сокрытия

1. Чаще всего управленческие группы прячутся за различные субъекты права в **идеологических целях**.

Партократия в СССР не могла открыто заявить, что вся власть в стране принадлежит ей. Поэтому в Конституции СССР 1936 г. было написано: «Вся власть в СССР принадлежит трудящимся города и деревни в лице Советов депутатов трудящихся» (ст. 3).

Для придания своим юридически значимым действиям большего веса управленцы скрывают их за действиями других субъектов: народа, пролетариата, населения. Например, совершение государственного переворота управленческими элитами может выдаваться за действия народа. Удержание власти харизматическими диктаторами может представляться как реализация воли народа.

2. Соккрытие управленческих групп за каким-либо субъектом права может иметь **цель захвата или расширения власти**, поддержания своего авторитета, как субъектов власти.

Например, в ходе перестройки в России в 80-е годы XX в. управленцы хозяйственного звена реализовали свои групповые интересы через трудовые коллективы, предприятия (как юридические лица). В связи с этим они требовали расширить права этих субъектов права.

3. Действие управленческих групп через коллективные органы власти (совет, дума, другое собрание) **спасает их от ответственности** за нарушение законов или за принятие необоснованных решений, так как право может не предусматривать ответственности коллективного органа и его членов за принятие незаконных или неконституционных нормативных актов. Даже если решение принято в корыстных целях, применяются только **правовосстановительные санкции** (отмена незаконного решения). Если то же решение принимает единолично должностное лицо, то возможно привлечение его к уголовной ответственности. Подобный прием сокрытия реального субъекта, осуществляющего политику, за субъектом права, созданным для несения ответственности за его дела, применен в Конституции РФ 1993 г.

Органы исполнительной власти в России реализуют волю Президента РФ, а ответственность за это несет Правительство РФ. Когда недовольство населения проводимой политикой нарастает, Президент отправляет Правительство в отставку, взваливая на него всю ответственность.

Избавиться от ответственности возможно через принятие решения не непосредственно представительным органом, а проведя его **через референдум**. Используя технологии манипулирования общественным сознанием, управленцы навязывают обществу нужное им решение, а ответственность за него возлагают на народ. При этом они еще и приобретают славу демократов.

1.2.2. Бог как субъект права

В Древние и Средние века управленческие группы использовали в позитивном праве для сокрытия своих интересов имя Бога. Он представлялся ими в качестве главного субъекта права.

От имени Бога управленческие группы занимались **правотворчеством**.

Священное откровение называется источником закона в Джармашастра Яджнавалкьи¹. Эклог утверждает: «Господь и Создатель всего – Бог наш, который создал человека и удостоил его самовластием, дал ему в помощь, согласно слову пророков, закон, который определил то, что следует делать, и то, чего следует избегать ...»².

Для большей убедительности положений закона управленческие группы ссылаются на особую форму его создания богами.

Законы Ману утверждают, что деление на варны в Индии было не просто провозглашено богом Ману. «Он создал из своих уст, рук, бедер и ступней (соответственно) брахмана, кшатрия, вайшия и шудру»³.

Если в стране издавались новые законы и их нельзя было выдать за данные непосредственно Богом, то утверждалось, что Бог наделил правителя правами давать людям законы.

Это утверждается в преамбуле к законам царя Хаммураби⁴.

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

Получение власти от Бога могло выглядеть как право наследования.

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

² Там же. С. 232.

³ Там же. С. 37.

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

Египетские фараоны объявлялись сынами Бога Солнца⁵. Император Древнего Китая считался сыном Неба. Как говорится в одном из стихов «Ши цзина», народ Чжоу имеет «трех правителей на небесах и вана, их посланца в столице»⁶.

Регент чжоуского правителя Чжоу-гун в Древнем Китае выработал концепцию, согласно которой право на власть вытекает из Мандата Неба (тянь-мин), согласно которой Небо вручает мандат на управление Поднебесной добродетельному правителю, лишая тем самым власти недобродетельного. Вся предыдущая история Китая была представлена как отношения между Небом и правителями. Пока правители династии Ся были добродетельными, Небо санкционировало их власть. Последний представитель этой династии Цзе утратил добродетель, вел себя недостойно, и Небо передало власть основателю династии иньцев Чэн Тану. «Иньцы, – как передает идею Васильев Л.С., – долго владели небесным мандатом, но последний иньский правитель Чжоу Синь в силу опять-таки своей недобродетельности утратил право на него, в результате чего великий Мандат Неба оказался в руках правителя чжоусцев Вэнь-Вана»⁷. Таким образом, заговор и последовавший за ним захват власти чжоусцами был прикрыт санкцией богов, выступивших в качестве высшей власти на земле.

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

Действуя от имени Бога, руководство католической церкви существенно расширяло свою власть и материальные доходы. От имени Бога римские папы прощали все грехи участникам Крестовых походов, направленных как на завоевание новых земель, так и на подавление внутренних смут. В 1095 г. римский папа Урбан II обещал прощение грехов всем тем, кто будет участвовать в вооруженном паломничестве в Святую Землю⁸.

⁵ Законы Хаммураби, царя Вавилона. С. 9.

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

⁷ Васильев Л. С. История Востока: В 2 т. Т. 1. М.: Высшая школа. 1998. С. 186.

⁸ Ли Г. Ч. Инквизиция // Бемер Г. Иезуиты. Ли Г. Ч. Инквизиция. СПб.: ООО «Издательство Полигон», 1999. С. 505.

4. Уголовное право в Средние века охраняло неприкосновенность Бога. При богохульстве, распространении еретических мыслей Бог выступал в качестве потерпевшей стороны.

Примером может служить ст. 1 Соборного Уложения 1649 г. «Будет кто иноверцы, какие ни буди веры или и русской человек, возложит хулу на господа бога и спаса нашего Иисуса Христа ... того богохульника обличив казнити, зжечь»⁹.

Таким образом, правящие группы навязывали обществу выгодное им единомыслие, слепую веру, привычку безропотного подчинения. Свободомыслящие люди уничтожались именем Бога.

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

Бога выставляли как высшую силу, **охраняющую правопорядок**, навязываемый управленческими группами. Нормы права указывали на высший суд Бога, который следовал после смерти. Санкцией являлось спасение души или вечные муки.

«Дваждырожденный, – пишется в Законах Ману, – только пригрозив брахману убить его, сто лет пребывает в аду...». «Человек, пролив по недоразумению кровь не сражающегося брахмана, подвергается после смерти величайшему мучению»¹⁰. Ссылка на этот высший суд содержится в преамбуле Эклога: «никто из тех, кто соблюдает заповеди его, или – чего да не будет – из тех, кто нарушает их, не будет обманут относительно соответствующего тем или иным действиям возмездия. Потому что Бог заранее определил и то, и другое и сила его заповедей непреложна и воздаст по достоинству каждому по делам его, и, согласно Евангелию, не отменяется». Таким образом, указывалось, что если полиция и суд на земле не смогут выявить и наказать нарушителя порядка, то всевидящий Бог накажет правонарушителя на небесах.

В условиях распространения фанатичной веры угроза попасть в ад была более страшной, чем сама смерть. Бог превращался в самого искусного палача.

Бог стоял на страже жизни, здоровья и неприкосновенности правителя, так как преступления против него рассматривались как преступления, направленные против Богом данной власти. Исследователи отмечают, что отсутствие религиозных санкций значительно ослабляло власть римских императоров, приводило к тому, что их с легкостью свергали и убивали¹¹.

⁹ Соборное Уложение 1649 года. Текст, комментарии. Л.: Издательство «Наука», 1987. С. 19.

¹⁰ Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. С. 42.

¹¹ Крил Х. Г. Указ. соч. С. 65.

6. Ссылки на Бога позволяли управленческим группам **уходить от ответственности** перед обществом.

Папа Иннокентий III, провозгласил себя наместником Христа на земле, помазанником Бога, «тем, кто судит всех, и не судим никем»¹². Служители церкви, могли безнаказанно нарушать законы, поскольку не были подвластны светским судам. Они отвечали только перед Богом в лице церковного суда, который, как правило, принимал сторону духовного лица¹³.

Оправдывая свою власть и действия, управленческие элиты утверждали, что несут обязательства перед Богом, который, в свою очередь, заботится обо всех людях. Таким образом, доказывалось, что высшая элита кроме прав имеет и обязанности перед таким высшим субъектом права, как Бог.

Например, царь Хаммураби в своем законнике определяет себя как богобоязненного государя¹⁴.

Императоры Византии в Эклоге утверждают, что они «неусыпно устремляли разум в поисках того, что угодно Богу и полезно обществу», а также предпочитают «более всего земного справедливость – представительницу небесного». Далее они пишут: «мы стремимся служить Богу, вручившему нам скипетр царства»¹⁵.

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

Почти неограниченные права управленческих элит удавалось представлять как обязанности, которые они несут перед Богом. Свою волю они выдавали за волю Бога.

Например, согласно политико-правовой концепции Древней Индии царь (девараджа) пользовался не правами, а исполнял обязанности (дхармы) перед Богом¹⁶. К этим обязанностям относилось осуществление правосудия, принуждение общинников к труду на благо государства.

7. Бог, как главный субъект права, был очень удобен для его представителей на земле тем, что он **не являлся дееспособным** субъектом. От его имени действовали служители Бога. От имени

Бога они осуществляли властные полномочия, приобретали богатства. За определенную плату, в виде жертвоприношений или в иной форме, они оправдывали поведение светских правителей перед народом. При этом от имени Бога может говорить не любой верующий. Право представительства захватывают церковные иерархи, между которыми иногда разворачивается борьба. Они объявляют себя способными воспринимать глас божий и формулировать его в виде норм права или толкования их.

Колоссальная власть священнослужителей в современных мусульманских странах основана отчасти на том, что только они имеют право толковать священные книги.

Служители церкви от имени Бога вступали в имущественные отношения.

Католическая церковь взимала с крестьян десятину. За отказ от ее уплаты, должника обвиняли в ереси¹⁷. Богатства церкви пополнялись за счет продажи должностей, позволявших говорить от имени Бога¹⁸. Нарушители заповедей Бога могли купить себе прощение, заплатив штраф церкви¹⁹. Священники в Средние века готовы были ходатайствовать перед Богом за перевод души грешника из ада в рай при покупке у него индульгенции. Сначала право давать индульгенции имели все священники, но затем оно было монополизировано Римским папой, который стал продавать их всем желающим через специальных продавцов²⁰.

Умиравший мог попасть в царство небесное только благодаря молитвам священника. Для этого иногда он вынужден был завещать церкви все свое имущество. Свою цену имела исповедь и последнее напутствие, погребение (особенно, на территории монастыря), помин души²¹. Все получаемые средства, как доказывала церковь, шли на святое дело.

Как уже отмечалось выше, Римский папа, выступая от имени Бога на земле, раздавал индульгенции крестоносцам, которые вели захватнические войны, расширяли владения Римской католической церкви, подавляли выступления непокорных светских правителей²².

¹² Ли Г. Ч. Указ. соч. С. 450.

¹³ Там же. С. 439–494.

¹⁴ Законы Хаммураби, царя Вавилона. С. 98.

¹⁵ Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. С. 233–234.

¹⁶ Крашенинникова Н. А. История права Востока. М.: Изд. Российского открытого университета, 1994. С. 9.

¹⁷ Ли Г. Ч. Указ. соч. С. 483.

¹⁸ Там же. С. 452–484.

¹⁹ Там же. 495, 505.

²⁰ Там же. С. 506–510.

²¹ Там же. С. 487–488.

²² Там же. С. 508.

1.2.3. Народ как субъект права

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

Свойства народа, используемые управленцами в своих интересах

Народ на определенных стадиях своего развития может служить хорошим прикрытием для управленческих групп в силу следующих **его свойств**.

1. Характер сознания

Большинство населения часто не достигает политической **зрелости**. Отчуждение народа от участия в государственном управлении не позволяет ему накопить необходимый жизненный опыт. Люди не знают обстановки в стране, не понимают фактического **характера** действий, которые требуют от них управленческие группы, не понимают **значения** для общества тех или иных норм, последствий (социальной значимости их) их реализации. Народ **недостаточно просвещен** и не может выделить своих **общих интересов**, сформулировать их в виде правовой идеологии.

Значительная часть рядовых граждан не **осознает необходимости реализации** своих демократических прав. Они не умеют ими воспользоваться в своих интересах. Для использования своего права на участие в управлении государственными делами необходимо обладать **знаниями, информацией**, знать экономические, политические законы жизни общества. Человек, не умеющий читать, не испытывает потребности купить книгу. Людям, не умеющим осуществлять контроль за своими избранниками, не понимающими смысл принимаемых законов, не нужна выборная представительная система.

Аристотель **противопоставлял** греков, как **людей политических, варварам**, которые не достигли такого же уровня развития, не могут жить в полисе. Народы многих стран, особенно стран Азии, до сих пор недостаточно развиты, не получают соответствующее образование, социализацию, позволяющую им достичь **уровня людей политических**, стать дееспособными субъектами. Презумпция их способности на сознательные политические действия означает предоставление возможности элитам обманывать их, как обманывают детей в детском саду сказками о бабе Яге и лешем. Управленческим группам не трудно манипулировать общественным сознанием, если общество представляет собой тол-

пу²³. Часто революционеры XIX в. определяли сознание пролетариата словом «инстинкт»²⁴, ибо до уровня ясных идей он никак не доходил.

При таком состоянии общества легко удастся **интересы небольших групп смешать с некоторыми действительными интересами общества** и представлять все как интересы всего народа.

Некомпетентность граждан используется управленческими группами для протаскивания нужных им решений через процедуру референдума, выдвигать определенных лиц в качестве представителей населения в органы власти.

Значительная часть рядовых граждан не **осознает характера своих действий** по реализации демократических прав, **их последствия для себя и общества**.

Например, избрание кандидата на выборную должность может происходить наугад, без знания того, какую политику будет проводить тот или иной человек, партия.

2. Организованность

Алексеев С.С. писал в советское время, что общности людей не могут быть субъектами правовых отношений, так как не обладают свойствами внешнего обособления, институциональности, формальной персонифицированности²⁵.

Народ не представлен единой организованной силой. Небольшим группам удавалось действовать по методике «разделяй и властвуй». Одна группа общества боролась с другой. Управленческие группы представляли себя как представители всех. «Народ никогда не бывает един в своих целях, – отмечается в литературе, – ибо различны интересы его социальных групп, поэтому отличать реализацию суверенитета народа от эгоистических устремлений к власти опытных демагогов часто бывает очень трудно, юридические принципы здесь помогают лишь в небольшой степени»²⁶.

Чисто технически выразить единую волю народа, пусть даже по принципу победы мнения большинства, не очень легко. Сохраняется возможность, что при подсчете голосов (при голосовании) произойдет искажение этого мнения.

Дисперсный характер народа вынуждает его передать право говорить от его имени каким-то организациям. Часть из них имеет

²³ *Лебон Г.* Психология народов и масс. СПб.: «Макет», 1995.

²⁴ *Бакунин М. А.* Философия, социология, политика. М.: Изд-во «Правда». 1989. С. 351.

²⁵ *Алексеев С. С.* Общая теория права. Курс в 2 т. Т II. М., 1982. С. 150.

²⁶ *Баглай М. В., Габричидзе Б. Н.* Конституционное право РФ. М.: ИНФРА-М. 1996. С. 103.

олигархическое правление, при котором управленческий аппарат господствует над членами своих организаций и использует их в собственных групповых интересах. Другие объединения выражают интересы только узких групп населения, оказываются инструментами не демократии, а общественных элит (в современных условиях – чаще буржуазии). Все это приводит к отсутствию дееспособных субъектов демократических отношений, выражающих интересы большинства: демократических партий, правозащитных организаций, групп по интересам.

В связи с этим в литературе отмечается, что такие социальные общности, как классы, народ, нация не могут быть субъектами политической системы²⁷. Тем более им трудно стать дееспособными субъектами права, приобретать и осуществлять свои права и обязанности самостоятельно.

3. Активность (воля)

Народ не проявляет достаточной активности (воли) и не использует своих провозглашенных в формальном позитивном праве субъективных прав.

Участие в управлении государственными делами не стало потребностью большинства людей, такой, как потребность в пище, отдыхе, сне. Люди не воспринимают участие в политической жизни страны как свою естественную функцию, обычную норму фактического поведения. Типичный человек во многих странах не стал человеком политическим, не дорос до уровня развития политического субъекта. Большинство уходит в сферу частных интересов и не понимает связи между успешностью решения своих проблем и проблем страны.

Пассивным народ делает незнание законов, демократических прав, неуважение к своим свободам, привычка подчиняться и ждать благ от начальства, отсутствие желания под свою ответственность решать свои проблемы.

Граждане могут не испытывать желание быть свободными и самостоятельно решать свою судьбу, так как свобода – это и ответственность за свои решения. Самоуправление – это трудная деятельность, требующая высокого уровня образования (которое надо получать, а это тоже труд), постоянной работы по контролю за аппаратом управления. Самоуправление – это умение и наличие навыков принимать коллективные решения. Абсентеизм является достаточно типичным явлением в мире.

²⁷ *Кутафин О. Е.* Конституционные основы общественного строя и политики СССР. М.: Издательство Московского ун-та. 1985. С. 57.

Народ совершенно не удовлетворяет главной формуле активной управленческой деятельности: «**знать – мочь – хотеть – успевать**». Он не имеет информации для принятия решения, не может осуществлять организованных активных действий, не успевает работать для поддержания своего существования и еще участвовать в управлении государством. Он не хочет участвовать в управлении.

Импульсивность народа то обеспечивает превращение его в активного субъекта общественных отношений, то в пассивный объект управленческих отношений. В периоды революционного подъема народ в полной мере использует свое естественное право на восстание и освобождение от иностранного владычества, от деспотизма. Но затем активность его резко падает и он добровольно отдает все плоды своих завоеваний каким-либо управленческим группам, которые иногда устанавливают не менее тяжкий гнет, чем был при свергнутом режиме.

4. Зависимость населения от элит

Народные массы, особенно в тоталитарных государствах, находятся в полной экономической, политической и идеологической зависимости от управленческих групп. Они легко поддаются манипулированию. Элиты формируют у населения верноподданнический образ мыслей, на который затем опираются как на волю народа.

Все это приводит к тому, что народ не может овладеть государственной властью, использовать ее в собственных интересах и распорядиться ею. От его имени это делают управленческие группы. Государственные органы как опекуны при народе **легко превращают свои обязанности в права**, которые используют в собственных интересах.

Приемы, используемые в сокрытии интересов и деятельности управленцев

1. Провозглашается, что **власть в стране принадлежит** не управленческим группам, а **народу**.

«Вся власть в СССР принадлежит народу», – утверждалось в ст. 2 Конституции СССР 1977 г.

При этом получается, чем шире провозглашенная власть народа, тем больше фактических прав приобретают контролирующие народ управленческие группы. В связи с эти философы часто выступали против так называемой неограниченной ничем демократии, которая на деле выливалась в произвол деспотов, действующих от имени народа. Именно поэтому демократы поддерживают теорию естественного права, ограничивающую права народа в правотворчестве, запрещающую посягать на неприкосновенные права личности.

Управленцы тоталитарных государств приобретают экономическое господство в обществе, объявляя об обобществлении средств производства.

*Ст. 6 Конституции СССР 1936 г. гласила: «Земля, ее недра, воды, леса, заводы, фабрики, шахты, рудники, железнодорожный, водный и воздушный транспорт, банки, средства связи, организованные государством крупные сельскохозяйственные предприятия (совхозы, машинно-тракторные станции и т.п.), а также коммунальные предприятия и основной жилищный фонд в городах и промышленных пунктах являются государственной собственностью, то есть **всенародным достоянием**».*

2. Доказывается, что народ является вполне **сознательным** субъектом права и правоотношений: сознает свои интересы, сознательно ставит цели и задачи, сознательно выбирает своих представителей, сознательно формирует позитивное право, т.е. сознательно делегирует реальную власть управленческим группам.

*Например, Преамбула Конституции СССР 1977 г. утверждает, что к 80-м годам в СССР было построено общество, где трудящиеся высокоорганизованны, идейны и **сознательны***²⁸.

3. Утверждается, что народ **свободен и ни от кого не зависит**. Он самостоятельно, без всякого принуждения делегирует свои властные полномочия своим представителям.

4. Названные тезисы позволяют доказывать реальность юридической фикции, утверждающей, что выбранные народом представители в государственные и муниципальные органы точно **отражают волю сознающего свои интересы народа** и формулируют эти интересы в нормах позитивного права. На этом основании доказывается абсолютная **адекватность отражения воли народа** (населения) представительными органами, партиями, государством.

Юридическая фикция точного отражения различными организациями воли народа (населения) позволяет, например, утверждать, что народ осуществляет свою власть через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Преамбула Конституции СССР 1977 г. утверждает, что Советское государство выполняло задачи, которые перед ним ставил пролетариат, а затем стало выполнять волю всего народа.

Ст. 1 этой Конституции гласит: «СССР есть социалистическое общенародное государство, выражающее волю и инте-

рессы рабочих, крестьян и интеллигенции, трудящихся всех наций и народностей страны».

Ч. 2 ст. 2 Конституции СССР 1977 г. гласит: «Народ осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов, составляющих политическую основу СССР». Чтобы придать другим органам государства видимость выразителей интересов народа в ч. 3 ст. 2 Конституции СССР 1977 г. утверждается: «Все другие государственные органы подконтрольны и подотчетны Советам народных депутатов». Таким образом, доказывается, что борьба с инакомыслящими, которую вели органы КГБ СССР, также была выражением воли и интересов сознательных трудящихся»²⁹.

Управленческие группы пытаются доказывать, что у них вообще **нет собственных** личных или групповых **интересов**. Их интересы полностью совпадают с интересами всего народа. Еще Маркс отмечал, что бюрократия всегда старается выдать собственные интересы за интересы народа. В теории может отрицаться факт отражения управленцами интересов отдельных классов, организаций (государственных корпораций, партий).

Часто управленческие группы играют на настроениях народных масс, сами их провоцируют, а затем объявляют коренными интересами всего общества.

Групповые интересы управленцев могут сплетаться с отдельными интересами общества (народа) и становится очень трудно отделить одни от других. Управленцы могут умело играть на интересах отдельных групп общества.

4. Иногда управленческие группы стоят **за частью народа**, населением каких-либо территорий, отдельными классами и социальными группами.

Известно, что коммунистическая партюкратия в СССР использовала в своих интересах пролетариат и беднейшее крестьянство. Она открыто выступала против демократии как власти всего народа. Это связано с тем, что в состав народа входили группы, осознающие свои интересы, способные уличить партюкратию в обмане, в подмене общих интересов собственными групповыми интересами. Беднейшие слои общества были поглощены производительным трудом. Они не в состоянии были осознать общие интересы, не могли участвовать в управлении государством. Таким образом, они нуждались в управленческой группе, защищающей их от иных классов больше, чем кто-либо другой. Они легко позволяли себя

²⁸ Конституция (Основной Закон) СССР. М., 1980.

²⁹ Конституция (Основной Закон) СССР.

использовать в обмен на небольшой рост их благосостояния. Отмечается, что характер производства приучает рабочий класс к строгой дисциплине³⁰.

Цели и задачи, которые реализуются управленцами через народ

1. Идеологическая функция

Выделение народа как субъекта права и объявление его всевластным, суверенным имеет в первую очередь идеологическое значение. Именем народа прикрывают и освящают власть и авторитет управленческих групп.

Общественный строй, выгодный управленческим группам, объявляется творением самого народа.

Например, Преамбула Конституции СССР 1977 г. утверждает, что именно трудящиеся Советского Союза своей созидательной деятельностью совершенствуют «социалистический строй», обеспечивающий всевластие партийно-государственного аппарата СССР. Там же утверждалось, что именно рабочий класс, а не бюрократия, являются «ведущей силой» советского общества.

Данная функция обуславливает использование в законодательстве и толковании не правовых, **красочных политических терминов**. Народ объявляется «источником» власти, ее «верховным носителем», утверждается, что он свободно осуществляет свою власть.

«Впервые в истории – пишет А.П. Бутенко о советском государстве, – «наинижайшие низы» общества становились хозяевами своей страны, занимали авансцену политической жизни. В рамках Советов начиналось становление народо-властия, открывающего путь к самоуправлению народа»³¹.

Нормы законов, а вслед за ними тексты толкования их формулируются не в форме указаний на должное поведение, а в форме утверждения того, что это уже есть на самом деле.

2. От имени народа управленческие группы осуществляют **правотворчество**.

Преамбула к Конституции СССР 1977 г. утверждает, что именно «советский народ, руководствуясь идеями научного коммунизма и соблюдая верность своим революционным традициям, опираясь на великие социально-экономические и политические завоевания социализма, стремясь к дальнейшему раз-

витию социалистической демократии, учитывая международное положение СССР как составной части мировой системы социализма и сознавая свою интернациональную ответственность, сохраняя преемственность идей и принципов первой советской Конституции 1818 г., Конституции СССР 1924 г. и Конституции СССР 1936 г., закрепляет основы общественного строя и политики СССР, устанавливает права, свободы и обязанности граждан, принципы организации и цели социалистического общенародного государства и провозглашает их в настоящей Конституции»³². Такое утверждение было сделано, несмотря на то, что не было проведено даже референдума по Конституции.

3. От имени народа происходит борьба управленческих групп между собой.

Свои действия по захвату власти они оправдывают в правовых документах народной волей и действиями народа.

Например, Преамбула Конституции СССР 1977 г. сообщает, что Великая Октябрьская социалистическая революция совершена рабочими и крестьянами России, которые посредством этой революции свергли власть капиталистов и помещиков, создали Советское государство³³.

Ссылаясь на пользу народа, управленцы уничтожают друг друга в борьбе за власть.

4. От имени народа обособленные управленческие группы **подавляют активность самого народа**, удерживают его под своим контролем. Управленцы расправляются с теми, кто их не устраивает, не позволяют сформироваться независимым от них общественным элитам.

Ограничение политических прав граждан СССР осуществлялось со ссылкой на интересы трудящихся (ст. 125–126 Конституции СССР 1936 г.).

Ссылаясь на великую цель обеспечения счастья всего народа, управленцы могут не ограничивать себя в выборе средств для поддержания собственной власти. Физически могут уничтожаться целые классы людей, жестоко эксплуатироваться труд.

5. От имени народа может осуществляться охрана государственно-бюрократической **собственности**, составляющей основу экономической власти обособленных управленческих групп.

Ч. 2 ст. 131 Конституции СССР 1936 г. гласила: «Лица, покушающиеся на общественную, социалистическую собственность, являются врагами **народа**».

³⁰ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 34. С. 316.

³¹ Бутенко А. П. Власть народа посредством самого народа. О социалистическом самоуправлении. М.: Мысль. 1988. С. 95.

³² Конституция (Основной Закон) СССР.

³³ Там же.

6. Соккрытие под именем народа позволяет управленческим группам **уходить от ответственности** за свои деяния.

От имени народа депутаты разных уровней власти принимают решения и не несут индивидуальной ответственности за их последствия.

Ссылаясь на свою **ответственность перед народом** в целом, управленцы уклоняются от ответственности перед конкретными людьми.

1.2.5. Государство как субъект права

Другим субъектом права, за спиной которого прячутся интересы обособленных управленческих групп, часто является государство. Этот субъект выражает интересы управленцев в правоотношениях в зависимости от степени его недемократизма. При патерналистских отношениях государство является главным субъектом, за которым скрываются интересы управленцев. Оно наделяется правом собственности на основные общественные блага, приобретает право осуществлять какую-то политику, в том числе в духовной сфере жизни. Во имя государственных **интересов ограничиваются права и свободы** людей.

Сам субъект «государство» нуждается в легитимации. Поэтому оно может отождествляться с народом (обществом), способствуя сокращению интереса государственного аппарата.

Так, собственность государства на землю объявляется в Конституции РСФСР 1918 г. собственностью общества («социализация земли», превращение ее в «общенародное достояние» – п. а ст. 3), собственность государства на леса, недра, воды, живой и мертвый инвентарь образцовых поместий и сельскохозяйственные предприятия объявляются одновременно «национальным достоянием» (п. б ст. 3)³⁴.

Огосударствление всех технических и материальных средств к изданию газет, брошюр, книг и прочих произведений печати в ст. 14 Конституции РСФСР 1918 г. называется предоставлением их в «в руки рабочего класса и крестьянской бедноты». Такое же огосударствление помещений, пригодных для проведения народных собраний, объявляется в ст. 15 Конституции РСФСР 1918 г. предоставлением их «в распоряжение рабочего класса и крестьянской бедноты».

Обычно термину государство придается патетический характер. С ним увязываются слова Родина, патриотизм.

Например, в ст. 133 Конституции СССР 1936 г. мы находим отождествление государства с отечеством, родиной.

³⁴ СУ РСФСР, 1918 г. № 51. Ст. 582.

Она гласит: «Защита отечества есть священный долг каждого гражданина СССР. Измена родине: нарушение присяги, переход на сторону врага, нанесение ущерба военной мощи государства, шпионаж – караются по всей строгости закона, как самое тяжкое злодеяние».

В случаях, когда управленческие группы стремятся показать свою **патерналистскую роль** в обществе, они не скрывают, что отождествляют себя с таким субъектом права, как государство.

Так «в целях обеспечения за трудящимися действительной свободы союзов», партийно-государственный аппарат от имени РСФСР в ст. 16 Конституции РСФСР 1918 г. берет на себя обязанность оказывать «рабочим и беднейшим крестьянам всяческое содействие, материальное и иное, для их объединения и организации». В соответствии со ст. 17 Конституции РСФСР 1918 г. он от имени Республики «ставит своей задачей предоставить рабочим и беднейшим крестьянам полное, всестороннее и бесплатное образование».

Управленческие группы явно проступают за таким субъектом права как государством, когда происходит **наложение на членов общества каких-то запретов** или обязанностей.

Так, в ст. 23 Конституции РСФСР 1918 г. сказано, что государство, в лице Республики (РСФСР), «руководствуясь интересами рабочего класса в целом»... «лишает отдельных лиц и отдельные группы прав, которые используются ими в ущерб интересам социалистической революции».

Государство является удобным субъектом права, позволяющим **отказаться от ответственности государственных служащих перед обществом**. Управленцы доказывают членам общества, что они служат не себе, не своему начальнику, не тому строю, который дает им господство, а святому государству. Членам общества также доказывается, что они несут обязанности не перед чиновниками, а перед государством.

Н.П. Павлов-Сильванский пишет: «Основным началом русского общественного строя московского времени было полное подчинение личности интересам государства. ... В обществе развито было сознание о первейшей обязанности каждого подданного служить государству по мере сил и жертвовать собой для защиты русской земли и православной христианской веры»³⁵.

Государство используется для придания авторитета тем или иным решениям, принимаемым отдельными управленцами или

³⁵ Павлов-Сильванский Н. П. Государевы служилые люди. М.: Крафт+, 2000. С. 221.

органами власти. Например, решения суда принимаются именем государства.

1.2.6. Органы государства

Не трудно увидеть управленческие группы с их интересами за различными органами государства: законодательными, исполнительными, судебными. Чаще всего именно через эти субъекты права управленческие группы присутствуют в правовой системе. Они являются самыми удобными для них. Во-первых, государственные органы представляют собой организованных управленцев. Здесь они могут действовать прямо, а не косвенно. Во-вторых, общество сознательно и добровольно или поневоле и бессознательно передает государственным органам широкие полномочия.

Государственные органы в разной степени могут представлять интересы тех, из кого состоят, и тех, кого призваны представлять и для кого должны действовать. Степень реализации интересов управленцев через государственные органы зависит от их отчужденности от общества.

Очень часто управленцы стараются доказать, что органы государства или правящей партии действуют только в интересах общества и никаких собственных интересов не имеют. Для этого они стараются отождествить органы государства, правящей партии со всем народом.

Например, в терминологии советского государственного права 70-х годов производится смешение народа как субъекта права с органами партийно-государственного аппарата. Конституция СССР 1977 г. была составлена партийным аппаратом, одобрена Конституционной комиссией Верховного Совета СССР, Секретариатом ЦК КПСС, Политбюро ЦК, Пленумом ЦК. Она была принята Верховным Советом СССР. И тем не менее, в Преамбуле утверждается, что «советский народ ... закрепляет основы общественного строя и политики СССР, устанавливает права, свободы и обязанности граждан, принципы организации и цели социалистического общенародного государства и провозглашает их в настоящей Конституции»³⁶.

Представительные органы

Представительные органы больше всего из всех государственных органов связаны с населением. Поэтому депутатов представительных органов западные социологи не относят к группе бюрократии. Их выделяют в особую группу политиков. Тем не менее

³⁶ Конституция (основной закон) СССР.

лица, составляющие аппарат представительных органов, могут иметь собственные интересы, действовать в интересах иных управленческих групп.

Представительные органы могут создаваться для видимости демократии какими-то иными управленческими группами (партократией, управленцами исполнительного аппарата) и не иметь реальной власти. При этом, согласно официально признанным нормам они наделяются высшей властью, а в соответствии с реально действующими нормами, только создают видимость этой власти.

Ст. 24 Конституции РСФСР 1918 г. гласит: «Всероссийский съезд Советов является высшей властью Российской Социалистической Федеративной Республики». В то же время реально действующие нормы обеспечивали присвоение высшей власти в стране партийной олигархией.

Посредством подконтрольных обособленным управленческим органам представительных органов, первые легитимизируют свою власть, закрепляют ее через принимаемые законы.

Часто диктаторы вступают в правовые отношения не самостоятельно, а через какие-то представительные органы, от имени которых проводится политика.

И.В. Сталин очень часто свои действия скрывал за таким субъектом права, как Съезд Советов или Верховный Совет СССР. Принятые им решения выдавались за решения этих органов власти. Конституция СССР 1936 г. указывала, что формирование правительства, ГПУ производились Верховным Советом СССР.

Для придания решениям представительных органов большего авторитета они могут отождествляться с народом, трудящимися.

Для создания видимости демократии в СССР партийный аппарат Коммунистической партии развивал идею о том, что Советы Рабочих, Солдатских и Крестьянских Депутатов являются полномочными представителями всех трудящихся (ст. 7 Конституции РСФСР 1918 г.). Их решение или даже решение Съезда Советов тождественно решениям рабочих и крестьян отдельных наций (ст. 8 Конституции РСФСР 1918 г.).

Иные государственные органы

История дает удачные примеры сокрытия интересов управленцев за таким субъектом права, как глава государства: монарх, президент. Монарх так и определялся как отец народа. Президенты доказывают свою преданность народу, ссылаясь на избрание их населением страны.

Напрямую управленцы могут реализовать свои интересы через исполнительные органы власти. Но скрывать за ними свои интересы более трудно, здесь отсутствует даже видимость выбор-

ности их населением. Демократизм этих органов доказывается ссылками на их производный от представительных органов характер. В мировой литературе именно бюрократию исполнительных органов власти рассматривают как группу, наиболее обособляющуюся от общества.

Обособленные управленческие группы могут осуществлять репрессии против иных групп общества через судебные органы. Судьи сами являются специфической управленческой группой, которая очень часто отчуждена от общества.

1.2.7. Партии, церковь, иные общественные объединения и организованные группы. Их органы

Партии и иные общественные движения

Очень часто обособленные управленческие группы в XX веке действовали в правовой системе от лица **правящей партии**. Чтобы поставить ее на службу партийному аппарату, а не массам, входящим в нее, поддерживается недемократизм внутренней партийной жизни. При высокой степени централизации члены партии, как солдаты, беспрекословно выполняют волю управленческой партийной элиты. Партийный аппарат таких партий фактически составляет ядро государственного аппарата.

Такой партией являлась КПСС, национал-социалистическая партия Германии, партии многих африканских государств с диктаторскими формами правления.

Например, деятельность партийного аппарата КПСС, ее правящей элиты конформировалась в политической и правовой литературе, в тексте конституций и партийных документов за термином «партия».

Партийная элита выражает свои интересы в документах, принимаемых от имени массовых органов партии.

Например, Съезды КПСС не имели реальной силы, но их решениями были прикрыты воля партийных вождей. Это создавало видимость внутрипартийной демократии.

Как показала практика XX в., интересы управленческих групп могут выражаться через профсоюзы и иные общественные объединения. Предварительно они, как правило, огосударствляются, т.е. полностью подчиняются государственным органам. В них отсутствует демократизм корпоративной жизни. Видимость демократизма общественного объединения, представительства значительных слоев общества может обеспечиваться за счет многочисленности его членов.

Согласно «железному закону олигархии», через общественные движения могут быть реализованы интересы не только государст-

венных управленцев, но и тех, кто составляет аппарат управления этих объединений.

Церковь

В Древние и Средние века решающую роль в жизни общества играло руководство церкви, которое приобретало политическую власть на целых континентах, вытесняя даже светскую власть, имело колоссальные земельные богатства, подменяя государство, взимало налоги с населения.

Наибольшую силу в Средние века набрало руководство католической церкви во главе с Римским Папой³⁷.

До сих пор группы управленцев, составляющих духовенство мусульманской церкви, имеют колоссальную власть над людьми в странах Азии и используют свое положение в групповых целях.

Трудовые коллективы

В советский период обособленные управленческие группы широко использовали в своих интересах такой субъект позитивного права, как трудовые коллективы.

Во-первых, это должно было доказывать демократичность советского общества. Был принят особый закон СССР «О трудовых коллективах и повышении их роли в управлении предприятиями, учреждениями, организациями». Он декларативно закреплял значительные полномочия трудовых коллективов в осуществлении кадровой и хозяйственной работы. Обтекаемые формулировки типа «участвует в обсуждении и решении» позволяли полностью игнорировать положения этого закона на практике.

Во-вторых, трудовые коллективы широко использовались партийными и хозяйственными управленцами для прикрытия своих властных решений. Рабочие находились под полным контролем администрации предприятий и партийных организаций, навязывающих собраниям трудовых коллективов или представительным органам трудовых коллективов какие-то решения, которые затем выдавались за проявление народной воли. Проведение решений через собрания трудящихся позволяло управленцам впоследствии делать заявления типа «народ одобрил», «трудящиеся осудили», «рабочие и крестьяне с энтузиазмом поддержали». Такие собрания использовались для вынесения требований покарать «врагов народа» в сталинский период, для выдвижения депутатов в Советы в первые годы советской власти, для выдвижения кандидатов в депутаты органов власти в последующие периоды.

³⁷ *Ли Г. Ч.* Указ. соч.

1.2.8. Должностное лицо и государственный (муниципальный) служащий

Отдельные управленцы вступают в правовые отношения открыто как должностные лица и служащие государственных, муниципальных и иных организаций. Служащие входят в социальный круг управленцев при наличии у них властных полномочий.

Должностные лица и служащие при выполнении своих служебных обязанностей в демократических государствах представляют в первую очередь не себя, а интересы общества. Их личные интересы не исключаются (получение заработной платы, улучшение условий труда, карьерный рост), но они должны стоять на втором месте. При обособлении управленцев от общества все происходит наоборот. Полномочия должностных лиц и служащих направляются на реализацию их собственных интересов, а во вторую очередь реализуются интересы общества.

Должностное лицо или служащий могут представлять не только себя, но и группы управленцев (какую-то команду, клан).

1.2.9. Иные субъекты права

Юридические лица

Институт юридического лица также может быть использован обособленными управленческими группами для реализации своих интересов. За этим субъектом права чаще стоят интересы хозяйственной бюрократии (руководство предприятий и иных организаций).

Управленцы советского государства не смогли управлять экономикой огромной страны без создания таких субъектов права, как юридические лица.

Человек

Управленцы могут обратиться за прикрытием своих интересов и к такому субъекту права, как человек.

Ссылаясь на недопущение эксплуатации человека человеком, советская партокартия ликвидировала частную собственность и монополизировала в своих руках экономическую власть в обществе (ст. 4 Конституции СССР 1936 г.).

«Социально-экономические права в условиях ликвидации частной собственности, – пишет И. Михайловская, – оказались очень удобной идеологической ширмой, прикрывающей экономическую и политическую монополию государства на «устройство жизни» своих подданных и, как следствие этого, на полную ликвидацию «пространства свободы»³⁸. Провозглашением положительных прав

³⁸ Михайловская И. Конституционное закрепление права свобод личности: взгляд извне // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1998. № 2. С. 35.

человека в ряде современных конституций, – отмечает другой исследователь, – оправдывает вмешательство управленческих групп в рыночные отношения современное российское государство³⁹.

§ 2. Обособленные управленческие группы и свойства субъектов права

2.1. Свойства субъектов права, представляющих обособленные управленческие группы

По мере возможности обособленные управленческие группы создают **привилегированное положение** субъектов права, через которые они реализуют свои интересы.

При оценке правового статуса и правосубъектности управленцев необходимо помнить, что объем их полномочий, согласно реально действующему позитивному праву, как правило, гораздо выше, чем объем предписанный официально признанным правом. Наоборот, реальная правосубъектность тех субъектов права, которые не обеспечивают интересы управленцев, гораздо уже той, что предусмотрена в официально признанном позитивном праве.

Для субъектов права, представляющих управленцев, создается льготный правовой режим. Это может выражаться в **ограничении их деликтоспособности**, т.е. они не несут ответственности за общественно вредные деяния. Законодательство может ограничивать деликтоспособность судей, депутатов, президента. Конечно, ограничение деликтоспособности вызывается разного рода **общественно полезными целями**. Ограничение деликтоспособности судей призвано обеспечить независимость суда. Ограничение деликтоспособности депутатов должно защитить их от преследования со стороны исполнительно-распорядительных органов. Но одновременно ограниченная деликтоспособность используется ее носителями **для обособления от общества**.

Управленцы, занимая должности, приобретают особые правовые свойства, **расширенный набор прав** по отношению к другим членам общества, особую защиту их жизни, здоровья. Для правовых систем, где господствуют группы управленцев, характерна сословность или кастовость, при которой управленцы являются высшим, привилегированным сословием или кастой.

Например, служилое дворянство на Руси являлось всегда привилегированным сословием.

³⁹ Санстей К. Отрицательные качества положительных прав // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1998. № 2. С. 40.

Внутреннее иерархическое строение слоя управленцев проявляется в привилегиях одного уровня управленцев по отношению к другому.

Например, в период правления Петра I стало особенно подчёркиваться, что правовой статус человека зависит не от его имущественного положения, не от родовитости, а от места на государственной службе, от должности. В его именном указе Сенату от 16 января 1712 г. отмечалось: «Сказать всему шляхетству, чтобы каждый дворянин во всяком случае какой бы фамилии ни был, полчесть и первое место давал обер-офицеру, и службу почитать, и писать токмо офицерам, а шляхетству, которые не в офицерах, только то писать, куда разве посланы будут; а ежели кто против сего не почитит офицера, положить штраф, треть его жалования»⁴⁰.

Борьба управленческих групп между собой может отражаться в правовой системе в ограничении правоспособности отдельных субъектов права.

Например, борьба большевистской партократии с руководством церкви выливалась в ограничении правоспособности церковных организаций. Их лишают официальных прав на регистрацию брака и рождения, права преподавания в школе, владения собственностью, прав юридического лица (Декрет СНК о свободе совести, церковных и религиозных обществах от 20 января 1918 г.)⁴¹.

Нормы права могут делать сословие управленцев с их правосубъектностью закрытым. Вхождение в это сословие возможно только в связи с актом рождения. Такие сословия вырождаются на протяжении нескольких поколений и находятся под угрозой свержения. Поэтому рационально организованное господство групп управленцев предполагает включение в привилегированное сословие посторонних, имеющих заслуги перед этим сословием и готовых защищать его интересы.

Возможность получить титул дворянина за службу была установлена законодательством Петра I. Большевистская партократия приветствовала включение в аппарат управления талантливых рабочих и крестьян, которые доказали свою преданность бюрократической системе.

2.2. Свойства иных субъектов права

В правоотношениях права субъектов отношений вступают в противоречия. Расширение прав управленцев ведет к сужению их

⁴⁰ Павлов-Сильванский Н. П. Указ. соч. С. 226.

⁴¹ История России. 1917–1940. Хрестоматия. Екатеринбург. 1993. С. 80–81.

у иных членов общества (расширению их обязанностей) и представляющих их организаций. Наоборот, рост прав у рядовых членов общества сужает объем прав у управленцев и управленческих организаций. Например, отсутствие избирательных прав у населения обеспечивает произвол управленцев в распределении властных полномочий.

В этих условиях обособленные управленческие группы могут стремиться ограничить правосубъектность субъектов права, не реализующих их интересы.

Например, большевистская партократия лишала группы общества, потенциально способные выступить против их власти, права избирать и быть избранными.

Может быть более дифференцированный подход. Права этих субъектов сокращаются, а обязанности расширяются.

Какие-то социальные субъекты могут лишаться возможности выступать как субъекты права.

Например, церковь при большевиках была лишена права выступать в качестве юридического лица, осуществлять право собственности на церковное имущество.

Для правовых систем, где господствуют обособленные управленческие группы, как уже отмечалось, характерна **сословность** или даже кастовость, при которой все слои общества, не входящие в группу управленцев ограничиваются в правах.

В России, люди, не принадлежащие к группе дворян управленцев и духовенства, определялись как «подлое» сословие, ограниченное в своей правосубъектности.

Манипулировать объемом праводеспособности позволяет лицемерность и двойственность системы позитивного права. Субъективные права, вытекающие их норм официально признанного позитивного права, могут быть фикцией. Субъективное право, – отмечается в правовой литературе, – опирается на государственную защиту. Обособленные управленческие группы отказывают в государственной защите тем провозглашенным субъективным правам, которые их не устраивают, и обеспечивают защиту тем субъективным правам, которые вытекают из неписаного, но реально действующего позитивного права.

Например, каждая республика СССР имела субъективное право выйти из состава СССР. Но это право не поддерживалось управленцами центра в лице государственных и партийных органов. Поэтому оно было фикцией. Наоборот, согласно реально действующим нормам, опирающимся на всю мощь полицейского и военного аппарата, каждая республика обязана была оставаться в Союзе ССР. Вопрос решала не статья законодательства, а танки и саперные лопатки, примененные в Вильнюсе и Тбилиси в начале 90-х годов.

Для ограничения субъективного права обособленные управленческие группы могут урезать его содержание, предоставляя только правомочия и лишая субъекты права требования и правопритязания. Например, гражданам в рамках субъективного права на информацию может предоставляться только право своими действиями искать информацию. При этом они лишаются права требовать от должностных лиц государства предоставить им всю информацию об их деятельности. Они лишаются права требовать от иных властных органов (суд) воздействовать на должностных лиц, отказавших им в предоставлении информации.

В предыдущем параграфе было показано, что коллективные субъекты права, в состав которых входят не только управленцы, могут использоваться последними для реализации своих интересов. В этом случае эти субъекты могут получить широкий набор прав при одновременном лишении их дееспособности.

2.2.1. Народ как самостоятельный субъект права

Выше народ рассматривался как субъект, который используется обособленными управленческими группами для реализации собственного интереса. Но народ, при определенном развитии, может представлять интересы самого себя.

Лишение правосубъектности народа

Народ при высокой степени обособления управленческих и иных небольших социальных групп (феодалы) и наличия в их руках значительной силы **лишается правосубъектности** и не является субъектом права. Он является объектом права, по поводу которого возникают отношения между властными субъектами. Управленцы решают судьбу народов. Они присваивают себе право ввергать народы в войны или даровать им мир, перемещать массы людей в пространстве, позволять иметь местное самоуправление или лишать всех прав. Народ лишается права выбора. С ним обращаются так же, как с поголовьем скота: улучшают «породу», производят «забой» тех, кто не устраивает управленцев по каким-либо критериям (не из нужной породы, не так мыслит, недостаточно производительно трудится).

Положение народа как объекта права наглядно представлено в документах советского государства и коммунистической партии. Партократия принимает решения об уничтожении целых слоев общества, классов⁴². Миллионы людей, так

⁴² Циркулярное письмо об отношении к казакам, принятое на заседании Оргбюро ЦК РКП (б) 24 января 1918 года // История России. 1917–1940. Хрестоматия. Екатеринбург. 1993. С. 120; И.В. Сталин: «... сломить кулачество и ликвидировать его как класс» // История России. 1917–1940. Хрестоматия. Екатеринбург. 1993. С. 251–252.

называемых кулаков, были уничтожены или переселены принудительно на новое место жительства⁴³. Одни управленцы делают заявку другим управленцам на присылку для выполнения работ семей «кулаков» как на выделение денег или оборудования⁴⁴.

В XX в. народ, нация, народность, иные социальные общности повсеместно были признаны субъектами права⁴⁵. Однако официальное признание не означает наделение народа реальной правосубъектностью, согласно нормам действующего позитивного права. Может создаваться только видимость его правосубъектности.

Обособленные управленческие группы могут закреплять в писаном праве (обычно в конституциях) **всевластие народа**, объявлять его единственным сувереном, наделенным абсолютной правосубъектностью. Лучин В.О. заявляет, что «права народа как суверена, высшей социальной общности не имеют каких-либо ограничений...»⁴⁶. Учебник советского государственного права делает попытку выделить основное содержание термина «полновластие народа»: «Свободный народ является хозяином своей судьбы; народ является единственным полновластным хозяином всех материальных и духовных богатств, он распоряжается ими и использует в своих интересах; народ управляет всеми государственными и общественными делами, решает все вопросы государственной и общественной жизни; народ свободно выражает свою волю ...»⁴⁷. Фактически действующие нормы устанавливают всевластие управленческих групп. Народ становится марионеткой в их руках. Создается видимость, что народ на референдуме принимает какое-то решение. На самом деле, воля населения направляется управленцами.

Примерами являются референдумы, проводимые в фашистской Германии, в Ираке времен Саддама Хусейна.

Подчинение воли народа управленцам может осуществляться, например, через ограничение его возможности получать полную и достоверную информацию о работе государственного аппарата и

⁴³ Справка о количестве выселенного кулачества // История России. 1917–1940. Хрестоматия. Екатеринбург. 1993. С. 262.

⁴⁴ Из протокола заседания комиссии тов. Андреева по кулакам // История России. 1917–1940. Хрестоматия. Екатеринбург. 1993. С. 262–264.

⁴⁵ **Лучин В. О.** Конституционные нормы и правоотношения. М.: «Закон и право» Изд-во объединения «ЮНИТИ». 1997. С. 117.

⁴⁶ **Лучин В. О.** Указ. соч. С. 120.

⁴⁷ Советское государственное право. М.: Юридическая лит-ра. 1985. С. 79.

ее последствиях для жизни общества. Неинформированное население не может действовать самостоятельно.

Ограничение прав народа может идти по пути **ограничения прав отдельных граждан и групп** общества, из которых слагается народ в целом. В учебнике советского государственного права подчеркивалось, что власть в СССР принадлежит всему народу, а не отдельным социальным группам⁴⁸. Такая формулировка позволяла подавлять в первую очередь активную часть народа, которая могла бы возглавить его освобождение от власти партотократии. Подавление отдельных групп народа и граждан позволяло удерживать большинство народа под контролем коммунистической партотократии. Всякие попытки отдельных групп использовать какие-то организации для реализации своих интересов объявлялись вредными уклонами: национализмом, сепаратизмом, мелобуржуазными проявлениями, тредьюнионизмом, парламентаризмом и т.д.

Ограничение правоспособности народа в официально признанном праве

Провозглашая неограниченную правосубъектность народа в общих нормах, управленцы стараются ограничить ее в конкретных нормах.

Ограничение дееспособности народа происходит через **ограничение** использования форм **непосредственной демократии**. Народ лишается права принимать на референдуме основной закон страны – Конституцию, устав области или округа. Хотя именно в этом должен быть реализован суверенитет народа.

Например, советское позитивное право до 1977 г. не знало такого института, как референдум.

Провозгласив право на референдум, управленцы могут обусловить возможность его реализации собственной волей.

Референдум в СССР с 1977 г. мог быть проведен только по решению Верховного Совета СССР (ст. 108 Конституции СССР 1977 г.), который находился под полным контролем коммунистической партотократии. Кроме того, долгое время не принимался закон о референдуме, а норма Конституции СССР не имела прямого действия. Народ превращался в «спящий субъект» права. Ст. 5 Конституции СССР 1977 г. гласила: «Наиболее важные вопросы государственной жизни ... ставятся на всенародное голосование (референдум). 14 лет (с 1977 г. по 1991 г.) в СССР не принималось никаких важнейших решений и референдумы не проводились

⁴⁸ Советское государственное право. С. 79.

Управленцы позволяют себе просто **игнорировать общественное мнение**, даже если оно выражено в виде решения референдума.

Решения, принятые народом на двух референдумах (1991 г. в СССР и 1993 г. в России), были проигнорированы действующим тогда Президентом и политической элитой.

Ограничение прав **избирателей** может проявляться в отказе от права отзыва своего депутата.

Управленческие группы могут **сужать состав правоспособного населения**, лишая отдельные группы тех или иных прав. Давно известны такие способы сужения понятия народ, как введение различных **цензов на выборах**: имущественных, возрастных, половых, по признаку национальности и вероисповедания, ценза грамотности и оседлости. При этом удается исключить из понятия народ малоимущих, недовольных политикой правящих кругов, женщин, активную молодежь.

Ограничение правоспособности народа может осуществляться через ослабление власти представительных органов и бесконтрольность исполнительных органов.

В СССР это обеспечивалось за счет непрофессионализма депутатского корпуса, непродолжительности работы представительных органов на сессиях, устранения разделения властей, централизации управления представительной системой и руководства ею со стороны высших партийных органов.

Очень часто правоспособность народа ограничивается лишением его права **контроля** за аппаратом государства, права на информацию о жизни общества и деятельности государства.

Теория представительства народа

Как отмечал Ф. Энгельс, определенные классы постоянно пытались представлять все общество⁴⁹. Особо это стремление характерно для управленческих групп.

Вместе с появлением в государственном формальном позитивном праве такого субъекта, как народ, возникает теория модели правоотношения, в котором **управленцы**, в лице различных органов государства и общества, являются **представителями народа** (объявленного суверенным) во всех правоотношениях (экономических, политических, идеологических). Народ является управомоченным субъектом. Органы, действующие от его имени, являются обязанной перед ним стороной. Народ наделяется правоспособностью, но лишается или ограничивается в дееспособности.

«Главной формой проявления полновластия народа в СССР, – писалось в советских учебниках, – является предста-

⁴⁹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 20. С. 291–292.

вительная демократия. Она означает осуществление народом государственной власти через свои представительные органы – Советы народных депутатов»⁵⁰.

Правоспособность народа может объявляться неограниченной. Утверждается, что он является всевластным (полновластным) субъектом права. Всевластие народа провозглашается как в сфере политики, так и в сфере экономики, где народ может объявляться **титულным собственником** основных средств производства. Но при этом владение, пользование и распоряжение имуществом осуществляется от его имени государственными органами, государственными предприятиями, являющимися юридическими лицами. При этом народ действительно является обязанной стороной по международным обязательствам, которые от его имени заключают должностные лица и органы власти, за его счет содержится государственный аппарат. Объявляется, что государственная власть принадлежит народу. Но от его имени владение, пользование и распоряжение этой властью осуществляют должностные лица и органы государства (партий).

Очень часто применявшиеся в мире системы представительства отводили народу **роль ребенка**, имеющего очень **ограниченную дееспособность**. Вместо свободы народ оказывается в узких рамках дозволенных его опекунами действий.

На роль представителя народа может претендовать монарх, президент, представительные органы власти. Представителями народа могут объявляться выборные судебные органы⁵¹.

Иногда в роли представителя народа выступают общественные объединения.

«Важную роль в осуществлении полновластия народа, – отмечалось в учебнике советского государственного права, – играют общественные организации, решающие одну общую задачу – построение коммунизма»⁵². В СССР на роль главного представителя народа, конечно, претендовала партократия, которая скрывалась за таким субъектом, как коммунистическая партия. «КПСС существует для народа и служит народу», – провозглашалось в ст. 6 Конституции СССР 1977 г.

В условиях абсолютных монархий и диктатур глава государства объявляется бессменным представителем народа, заботящемся о его благе (отец народа).

В отличие от гражданских правоотношений, у управленцев, как опекунов народа, имеются широкие **возможности обмана при**

⁵⁰ Советское государственное право. С. 79.

⁵¹ Там же. С. 80.

⁵² Там же. С. 80–81.

заключении сделки представительства во время проведения выборов на государственные должности. Критикуя друг друга, сами представители управленческих групп говорят о возможности с помощью «слабеньких обещаний» обмануть «доверчивых простак-избирателей»⁵³. Но отсутствие императивного мандата не позволяет расторгнуть сделку, заключенную на основе введения избирателей в заблуждение.

В условиях абсолютных монархий опекунство государственных органов над народом абсолютно. В условиях республик народ может выбрать себе опекуна. Чем больше демократии, тем более условной является опека, тем шире правоспособность и дееспособность народа.

Управленческие группы не заинтересованы в усилении гражданского общества и **потере своего права опеки** над ним. Как эгоистические родители не хотят, чтобы их дети стали взрослыми, так управляющие группы **препятствуют росту самосознания** народа, его **активности, организованности** и способности **самостоятельно реализовать** свои интересы. Управленческие группы присваивают себе право обучать и воспитывать народ. Через средства массовой информации людей отвлекают от решения насущных проблем жизни общества, в их сознание вносятся ложные представления о законах развития общества. Принимаются меры к умиротворению масс, росту их аполитичности, распространению идей элитаризма. Народ воспитывается в духе послушания своим учителям и строгой дисциплины.

Получив власть в свои руки, управленцы готовы на любые меры, чтобы больше не упустить ее. Они совершают государственные перевороты, фальсифицируют выборы, устраняют конкурирующие за власть группы, манипулируют общественным мнением.

Народ, как субъект права, **действительно не может** вступить в ряд правоотношений помимо своих представителей. Идея анархистов о «действительно полной эмансипации народных масс» сегодня не осуществима⁵⁴.

Для того, чтобы лучше скрыть положение, при котором от имени безгласного народа говорят и действуют управленческие группы, последние **доказывают полную способность народа сознательно участвовать** в общественной жизни в качестве субъектов права.

О.Е. Кутафин в советский период писал: «Советский народ, являясь активным участником политической жизни, формирует социалистическую политику, непосредственно выра-

⁵³ **Бутенко А. П.** Указ. соч. С. 91.

⁵⁴ **Бакунин М. А.** Указ. соч. С. 352.

жает свою волю при решении важнейших политических вопросов. Активную роль в этих процессах играют классы и нации»⁵⁵.

После того, как удастся убедить общественность в том, что народ действует сознательно и самостоятельно, теоретики права начинают проводить следующую мысль о том, что **народ реализует свою волю через свои организации**: партии, государство, общественные объединения.

Классы и нации, пишет О.Е. Кутафин, «действуют почти исключительно через создаваемые им организации, входящие в политическую систему советского общества...»⁵⁶.

Для иллюстрации активного участия народа в управлении государством может создаваться специальный слой представителей народа, который от имени всего народа присутствует в органах власти, выступает на собраниях, в печати. Из этих так называемых активистов может затем формироваться аппарат управления.

Широкие полномочия государственных органов удается отождествить с широкой властью народа. «Полновластие Советов, — пишется в советской учебнике, — это полновластие советского народа...»⁵⁷. Не допускается и мысли о различии интересов народа и его представителей, возможности злоупотребления своим представительством управленческими группами.

Следующая подмена заключается в **отождествлении организаций народа с аппаратом** этих организаций (партии и партийного аппарата, профсоюзов и аппарата профсоюзных организаций). Таким образом проводится идея, что управленцы адекватно выражают волю народа.

Доказывается, что те организации, которые не избираются народом, выражают его волю, поскольку они образуются избранными органами и подотчетны им⁵⁸.

Фактически, в обществе суверенными правами наделяет себя аппарат управления, делегируя лишь некоторые полномочия народу. Чаще всего делается вид участия населения в управлении страной.

Даже в **наиболее демократических обществах** существуют проблемы выявления действительной воли народа, адекватной формулировки интересов народа, трансформации воли народа в волю его представителей, устранения возникающих при этом помех в виде лоббирования интересов отдельных наиболее активных маленьких групп. Можно говорить только о степени соответствия

⁵⁵ Кутафин О. Е. Указ. соч. С. 57.

⁵⁶ Там же.

⁵⁷ Советское государственное право. С. 79.

⁵⁸ Там же.

деятельности представительных органов интересам общества (народа). Абсолютное тождество между народом и его представителями невозможно.

2.2.2. Человек (личность) и гражданин как субъекты права

Господство обособленных управленческих групп позволяет им игнорировать права человека. Последний **лишается гражданских прав** и является только **подданным**. Часть людей может лишаться правосубъектности и превращаться в объекты права в условиях рабовладельческих отношений или помещения людей в места лишения свободы.

В сталинском государстве люди являлись рабочей силой наравне со скотом и машинами. По поводу распределения этой рабочей силы возникали отношения между различными ведомствами внутри государственного аппарата.

Возрастание ценности человека в общественной жизни заставляет обособленные управленческие группы признать права человека и гражданина. Но они стремятся **ограничить их**.

Обособленные управленческие группы, не претендующие на монополию в экономической области, ограничивают в первую очередь правоспособность человека в политических отношениях. Люди лишаются права избирать своих представителей в органы власти. Устанавливаются имущественные и иные **цензы** в избирательном праве, лишаящие части граждан **избирательной правоспособности**.

Обособленные управленческие группы, претендующие на абсолютное экономическое господство, существенно ограничивают правоспособность человека в экономических отношениях: лишают его права частной собственности, права на занятие предпринимательством.

Как уже отмечалось выше, обособленные управленческие группы стараются **ограничить права личности**. Она, как правило, противопоставляется коллективным субъектам, от имени которых выступают сами управленцы. От человека требуют подчиняться воле этих коллективных субъектов, а фактически, воле руководителей коллективов.

Применяется и другой подход. Человека, фактически **подконтрольного** обособленным управленческим группам, объявляют полностью свободным, наделяют в официально признанном позитивном праве широкими правами и свободами. Всех убеждают, что эти права и свободы гарантированы. Более того, личность якобы активно пользуется этими свободами.

О.Е. Кутафин писал в советское время: «Социалистическая личность – активный участник коммунистического строительства». «Воздвигая заводы и фабрики, создавая и укрепляя колхозы и совхозы, совершенствуя общественные отношения, приумножая духовные богатства, советские люди образуют высокоорганизованное общество сознательных и свободных тружеников, преданных коммунистическим идеалам»⁵⁹.

Таким образом, создается мнение, что **личность добровольно поддерживает обособленные управленческие группы**, под контролем которых она находится.

Ограничение правоспособности граждан может быть направлено на недопущение появления оппозиционных организованных групп или на борьбу с уже существующими.

Например, для того чтобы устранить из борьбы за место главы субъекта Федерации представителей центра, в некоторых республиках России в 90-е годы XX в. пытались вводить требование знания языка титульной нации к кандидатам на пост президента республики.

Обособленные управленческие группы могут быть заинтересованы в установлении **неравенства людей**, введении привилегированного положения одних и ограничении правосубъектности других. Здесь реализуется прием управления людьми: «разделяй и властвуй». Люди начинают конфликтовать между собой за приобретение высшего статуса, за то, чтобы каждый знал свое место. В праве закрепляются права и обязанности сословий и каст.

Уничтожению идей свободы, достоинства личности способствует установление неравенства прав в семье, введение иерархических отношений, при которых большими правами наделяется глава семьи. Остальные члены семьи ограничиваются в правах.

В условиях нищенского положения больших групп населения и с целью защиты государственно-бюрократической собственности управленцы вынуждены широко применять меры уголовных репрессий против населения. С этой целью в уголовном праве может понижаться **возраст возникновения дееспособности** до 12 лет.

§ 3. Объекты права и правоотношений

Здесь под объектами права и правоотношений понимается то, **по поводу чего** возникают субъективные права и юридические обязанности у субъектов права (правоотношений).

⁵⁹ Кутафин О. Е. Указ. соч. С. 57.

Как уже отмечалось, при доминировании обособленных управленческих групп в обществе они приобретают права не только по отношению к вещам и по отношению **к народу**, отдельным людям. Хорошее сравнение сделал Мао Цзэдун. Он сказал, что народ что белый лист бумаги. Что на нем напишешь, таким он и будет.

В языке христианской религии народ является «овцами», которых пасут церковные пастыри и светские властители от имени Бога.

Бог, – пишут императоры Византии в Эклоге о своих подданных, – «приказал нам пасти самое послушное стадо, как корифею апостолов Петру»⁶⁰. Народ является объектом, который передан Богом для управления императорам Византии.

Как уже отмечалось, в советский период люди являлись только производительной силой, которая распределялась по воле управленцев. Хорошо видно положение человека как объекта управленческих отношений уже в названии отдельных правовых документов. Например, «Положение о распределении и использовании в народном хозяйстве выпускников высших и средних специальных учебных заведений», утвержденное Гособразованиием СССР, Госпланом СССР, Госкомтрудом СССР, Минфином СССР, Минюстом СССР от 1 августа 1988 г.⁶¹; Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 13 марта 1987 г. № 327 «О мерах по улучшению подготовки и использования научно-педагогических и научных кадров»⁶².

Сильные обособленные управленческие группы выделяют объекты, по поводу которых могут возникать отношения **только между самими управленцами** (или субъектами, представляющими их интересы). Круг объектов, по поводу которых могут быть правоотношения между рядовыми людьми, сужается. Те, кто не является управленцами, часто лишаются возможности вступать в правоотношения по поводу властных должностей (лишение права участвовать в формировании органов власти), по поводу определенной информации (засекречивание информации), по поводу значительных материальных благ (ограничение права собственности).

Например, в СССР средства производства могли быть объектами отношений только между государством, его ор-

⁶⁰ Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. С. 232–233.

⁶¹ Бюллетень Госкомитета СССР по народному образованию. Серия: высшее и среднее специальное образование, 1988. № 11.

⁶² СП СССР, 1987. Отд. 1. № 24. Ст. 85.

ганами и предприятиями. Частная собственность на средства производства запрещалась.

Какая-либо общественная ценность может не обеспечиваться правовой защитой, если она не выделяется как объект права.

Например, в советской правовой системе граждане не имели возможности взыскать с виновного компенсацию за причиненный им моральный вред. Психическое благополучие человека не считалось ценностью.

§ 4. Виды правоотношений

4.1. Формальные и реальные правоотношения

Двойственность и противоречивость системы позитивного права, создаваемого обособленными управленческими группами, порождает два вида правоотношений, которые могут вступать в противоречия. Нормы формально провозглашенного, но не действующего позитивного права порождают фиктивные правоотношения, которые не реализуются и не имеют материального содержания. Второй вид реально действующих правоотношений возникает на основании действующего позитивного права как писаного, так и неписаного. Эти правоотношения имеют кроме юридического содержания (субъективных прав и юридических обязанностей) еще и фактическое содержание, т.е. воплощаются в актах реализации этих прав и обязанностей.

Например, норма, дающая право союзной республике выйти из состава СССР, породила формальное правоотношение с юридическим содержанием, где у республики было право выхода из состава СССР, а у СССР – обязанность не мешать этому выходу. Но это правоотношение приобрело фактическое содержание в виде выхода республик из СССР только тогда, когда формально провозглашенная норма стала реальной в силу ослабления СССР и укрепления власти региональной бюрократии. К юридическому содержанию правоотношения добавилось материальное содержание в виде действий по реализации республиками своего права.

4.2. Двухсторонние и трехсторонние правоотношения

При слабом гражданском обществе, которое не является субъектом права, обособленные управленческие группы вступают в **двухсторонние правоотношения**. Управленцы представлены субъектом управления, который наделяется правами. Иные социальные группы выступают в качестве управляемых субъектов, на которые возлагается обязанность подчиняться.

По мере появления такого субъекта, как народ, управляющие оказываются субъектами **трехсторонних, сложных правоотношений**. Народ в этом отношении выступает как управомоченный субъект по отношению к управленческим органам, управленческие органы – как субъекты, обязанные действовать на пользу общества и выполнять управленческие функции по отношению к управляемым субъектам. У них именно обязанности, а не права. Управляемые субъекты обязаны подчиняться управляющим. В этих правоотношениях управляющие субъекты имеют **ограниченный объем прав** по выбору методов, приемов действий в рамках исполнения своих обязанностей перед обществом.

Чем более развито гражданское общество и шире его правосубъектность, тем в большей степени управленческие группы становятся **не управомоченной, а обязанной** стороной.

При слабом гражданском обществе, когда народ уже признается властным субъектом права, управленцы в лице управленческих органов формально несут **обязанности** перед обществом, которые возникают на основании **формального позитивного права**, но **нейтрализуются реальным** позитивным правом. Юридическое содержание правоотношения не трансформируется в фактическое содержание правоотношений. Обязанности, закрепленные в формальном позитивном праве, фактически являются правами в реальном позитивном праве, т.е. реализуются по воле управляющих или не реализуются, если на то нет их воли. Ответственность за уклонение от исполнения формально провозглашенных обязанностей отсутствует. Следующей ступенькой можно считать положение, когда нормативные обязанности субъектов управления реализуются в фактическом содержании правоотношения, но исполняются халатно.

Обособленные управленческие группы пытаются представить себя промежуточным субъектом в сложных правоотношениях, возникающих между ними, Богом и населением. Они доказывают, что несут обязанности перед Богом по управлению людьми. Отказаться от этих обязанностей из страха и любви перед Богом они не могут. «Мы полагаем, – пишут императоры Византии в Эклоге, – что ничем не можем воздать Богу должное скорее и лучше, чем управлением доверенными Им нам людьми...»⁶³.

С.С. Алексеев обращает внимание на трехсторонние правоотношения, возникающие в сфере имущественных отношений при наличии сильной власти обособленных управленческих групп. В

⁶³ Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Древность и Средние века). С. 232.

правоотношения между двумя частными субъектами, вступающими в имущественные отношения, всегда присутствует **третья сторона – государство**, которое наделяется правом вмешиваться в междоговорные отношения между частными лицами⁶⁴.

4.3. Правоотношения, содержащие взаимные обязанности

В правовой литературе отмечается применение правоотношений с взаимными обязанностями сторон в тоталитарных государствах. Здесь все субъекты права наделяются государством обязанностью. «Обязанностям одной стороны, – пишет А.П. Семитко, – корреспондируют обязанности другой стороны, и у обеих есть еще дополнительные обязанности “сигнализировать” органам власти, вышестоящим должностным лицам в случае неисполнения обязанностей другой стороной»⁶⁵.

Например, государственные предприятия, вступающие в договорные отношения на основании императивного плана в СССР, имели взаимные обязанности, а не права. Это породило пассивность субъектов права и, в конце концов, привело к краху государственной бюрократической системы.

4.4. Неясные правоотношения

Поскольку обособленные управленческие группы часто стараются саботировать действие неудобных для них норм, то они принимают нормы с неясными диспозициями, регулирующими поведение управленцев и управленческих организаций. Это, в свою очередь, порождает **неясность содержания правоотношений**.

С.С. Алексеев пишет, что Конституция РФ 1993 г. не создала «твердый правовой плацдарм» для обуздания и сдерживания «большой власти»⁶⁶. Она, например, закрепляет положение, согласно которому Президент РФ является гарантом Конституции РФ. Неясно, налагается ли на Президента РФ обязанность или ему предоставлено право. Исходя из этого, неясно содержание правоотношений, которые должны вытекать из этой нормы.

На этой почве возникает неясность правовых последствий, вытекающих из отказа управленца действовать в соответствии с

нормой права. Если предписание означает право, то его можно не реализовать. Если предписание означает обязанность, то за отказ от его реализации должна следовать юридическая ответственность.

§ 5. Юридические факты

Двойственность и противоречивость системы позитивного права, обеспечивающего интересы обособленных управленческих групп, порождает двойственность юридических фактов. Их можно разделить на те, что порождают формальные правоотношения, и те, что порождают реальные правоотношения, реализуемые в жизни. Факты, фиксируемые в законе, могут не порождать никаких реальных правоотношений. Действительные правоотношения порождаются фактами, значимыми для норм неписаного права.

Например, в сталинский период было неважно, как проголосуют люди. Важно было, как их голоса посчитают члены избирательных комиссии. Именно последний, а не первый юридический факт породил юридически значимые последствия.

Тот или иной набор юридических фактов используется обособленными управленческими группами для того, чтобы нейтрализовать действие официально провозглашенных норм позитивного права, не допустить возникновения из них реальных правоотношений. В качестве оснований возникновения правоотношения выбираются такие юридические факты, (а) возникновение которых очень затруднительно, или (б) **доказательство которых затруднительно**, или вообще невозможно.

⁶⁴ Алексеев С. С. Уроки. Тяжкий путь России к праву. М.: Юристъ, 1997. С. 139.

⁶⁵ Семитко А. П. Развитие правовой культуры как правовой прогресс. Екатеринбург, 1996. С. 174.

⁶⁶ Алексеев С. С. Уроки. Тяжкий путь России к праву. С. 114.

ГЛАВА 7

Особенности механизма реализации и нейтрализации права.

Бюрократическая законность

В данной главе предлагается рассмотреть, как обособленные управленческие группы могут влиять на характер действия позитивного права. В интересах управленцев на этой стадии правовой жизни нормы позитивного права могут быть реализованы или нейтрализованы (заблокированы). В связи с этим интересно рассмотреть, какой **механизм нейтрализации норм** права ими используется.

Особое внимание здесь будет обращено на **правоприменение** как вид деятельности обособленных от общества управленцев и органов, контролируемых ими. При этом специфические черты приобретают принципы правоприменения.

Здесь же будет рассмотрено влияние, которое обособленные управленческие группы могут оказывать на такие формы правовой деятельности, как защита права и правоохрана.

Анализ правовой деятельности в форме реализации права дает более правдивую характеристику о правовой системе, чем анализ самого позитивного права, а тем более его писаной части. На стадии действия позитивного права можно увидеть, **какие нормы мертворожденны** или могут осуществляться с большим трудом, а какие действительно имеют ценность для жизни. Здесь выявляются нормы, которые фактически стали фиктивными (составляют формальное позитивное право), и нормы, имеющие реальное значение, составляющие содержание реального права. С этой целью возможен более или менее точный подсчет **коэффициента реализации** норм права.

§ 1. Непосредственные формы реализации права

Обособленные управленческие группы стремятся **поставить под свой контроль поведение** большей части общества, направить его в своих интересах. С этой целью они пытаются ограничить возможности частных лиц непосредственно реализовать свои права. На пути реализации ставится управленец, который наделяется правом разрешать или не разрешать реализацию нормы права, может контролировать ход ее реализации, влиять на поведение субъектов права, прекращать процесс реализации, если он не в интересах управленческих групп. Реализация права частным лицом вытекает не из закона непосредственно, а из дополнительного разрешения

на реализацию, выдаваемого властными субъектами, за которыми стоят управленцы. Т.е. в процесс реализации права управленцы стремятся вклинить правоприменение.

Так, при **редистрибутивной экономике** право на произведенные блага не возникает непосредственно. Сначала все произведенное в обществе присваивается государством, а затем распределяется им среди населения, в том числе между работниками, которые произвели данный продукт.

Максимальное ограничение возможностей работников самостоятельно реализовать свое право на долю производимого продукта происходит в условиях, когда государство отказывается от товарно-денежных отношений и взамен труда работника производит выдачу ему продуктов в натуральном выражении.

Так было, например, в период Гражданской войны в России (период «военного коммунизма») в начале XX века и в период Великой Отечественной войны (карточная система выдачи продуктов).

Чтобы ограничить свободу населения в реализации своих прав, управленцы широко используют **разрешительный тип регулирования** его поведения. Например, самостоятельная защита своих прав допускается только способами, дозволенными законом, т.е. самими управленцами.

Государство, действующее в интересах управленцев, старается лишить частных лиц дееспособности. Оно оставляет за собой право действовать от имени этих лиц. Примером этого может служить уголовный процесс публичного характера, который лишает потерпевшего возможности самостоятельно собирать доказательства и поддерживать обвинение в суде.

С.С. Алексеев отмечает, что советские управленцы враждебно относились к гражданско-правовым началам свободы и не могли жить без вмешательства в частные гражданские отношения¹.

§ 2. Правоприменение

2.1. Роль правоприменения в реализации интересов управленческих слоев

Обособленные управленческие группы заинтересованы в расширении своей правоприменительной деятельности в обществе. Реализация этого интереса происходит как в результате действия объективных причин, так и искусственно создаваемых факторов.

¹ *Алексеев С. С.* Уроки. Тяжкий путь России к праву. М.: Юристъ, 1997. С. 140.

Общество, конечно, не может жить без осуществления правоприменения при осуществлении ряда функций. Правоприменение, как известно, необходимо при **разрешении споров** между субъектами права, при установлении каких-либо юридических фактов, при необходимости общественного контроля за поведением людей. Роль правоприменительной деятельности резко возрастает в условиях роста конфликтности внутри общества. Управленцы стараются поддержать в обществе сохранение условий, которые делают необходимым правоприменение. Макиавелли советовал государям поддерживать отношения, при которых народ будет нуждаться в начальнике, не сможет жить без него.

В ходе правоприменения управленцы реализуют общественно полезные цели, а параллельно и свои частные или групповые интересы.

Реализовать свои интересы посредством правотворчества удается в первую очередь управленческим элитам. Через **правоприменение реализуются интересы всего слоя управляющих**, вплоть до самых мелких чиновников. Поэтому именно в этой сфере в большей степени **выражается коллективный интерес всего слоя управленцев**.

Правоприменение по своему значению в правовой системе может **конкурировать с правотворчеством**. При неопределенности норм права или закреплении широкого усмотрения управленцев характер правовой системы, направленность ее воздействия на общественные отношения определяются в основном на стадии правоприменения. Это приводит к тому, что при одинаковых законах со сменой главы государства может кардинально изменяться политика этого государства.

Правоприменение может использоваться обособленными управленческими группами для изменения направления действия позитивного права. Не удовлетворяющие их нормы **не реализуются, становятся мертвыми**, не замечаются правоприменителем. «Законы, – писал В.И. Ленин, – важны не тем, что они записаны на бумаге, но тем, кто их проводит»². Закон, к примеру, может давать право гражданам принимать решения через референдум. Но право назначать референдум принадлежит президенту страны. Правомочие народа останется пустой декларацией без согласования его с волей президента.

Управленцы могут **отказываться от применения санкций**, предусмотренных правоохранительными нормами, к отдельным правонарушителям. В результате то, что в писаном праве запрещается,

фактически будет разрешено. Такое часто происходит при применении права внутри сообщества управленцев, где действует корпоративная солидарность.

Реализации в ходе правоприменения подлежат только те нормы, которые **не противоречат интересам** правоприменителя.

В процессе правоприменения нормы могут **подправляться** по своему содержанию. Правоприменитель понимает и толкует их по-своему, с учетом собственного интереса.

В процессе длительной практики правоприменения создаются **административные прецеденты**, которые становятся привычными и воспринимаются как должное. Эти прецеденты могут **существовать наряду** с нормами законодательства или даже действовать, вступая с писаным правом в **противоречие**.

Реализация интересов управленцев через правоприменение позволяет им свободно заниматься демагогией в ходе правотворчества: принимать законы, которые способствуют созданию видимости демократического строя в стране, выражения воли избирателей. Контроль управленческих групп за правоприменением приводит к тому, что характер правовой системы определяют не писанные нормы, а реализация их или отказ от их реализации.

2.2. Причины и условия, позволяющие использовать правоприменение в интересах обособленных управленческих слоев

Возможность реализации личных и групповых интересов управленцев повышается вместе с ростом свободы усмотрения (самостоятельности, дискретности), закрепленной в нормах позитивного права.

Свобода усмотрения управленцев расширяется в условиях зарегулированности поведения членов общества и предъявления к ним трудновыполнимых требований. Тогда все становятся правонарушителями, и правоприменитель по своему усмотрению применяет право в одном случае и не применяет в другом.

Усложненные процессуальные формы могут затруднить процесс реализации нормы, нежелательной для правоприменителя. Сложность судебной защиты своих прав пугает граждан, и они предпочитают терпеливо сносить посягательства на эти права со стороны управленцев.

Вместе с тем отсутствие или неясность процессуальных норм может послужить основой для отказа применения материальной нормы или обеспечить произвол управленцев.

Правоприменение становится орудием обособленных управленческих групп в условиях, когда общество не способно или не желает осуществлять контроль за деятельностью государства и

² Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 31. С. 110.

его органов. Кроме того, сама по себе правоприменительная деятельность требует **профессиональных знаний, навыков, опыта**. Это обуславливает **затруднение контроля и оценки** правоприменительной деятельности со стороны общества и создает возможность для управленцев злоупотребления своими полномочиями.

Если общество само не в состоянии определить, в каких целях должно действовать правоприменение, то эти цели начинают формулировать сами правоприменители с учетом собственных интересов.

В условиях конфликтов общественных интересов между правоприменителем и некоторыми участниками правоприменения может возникать сговор относительно применения права. Например, такое происходит в результате коррупционного сговора. Тогда реализуется интерес сговаривающихся в ущерб интересам всего общества.

Обособленные управленческие группы, овладевая государственным аппаратом, могут нейтрализовать его поддержку существующих норм права, и они применяются или не применяются по усмотрению управленцев. «Примеры всех времен свидетельствуют, что право без силы было всегда в исполнении почитаемо пустым словом», – писал Радищев³.

2.3. Обособленные управленческие группы и принципы правоприменительной деятельности

Принципы права, которые поддерживаются обособленными управленческими группами, в полную меру проявляются в ходе правоприменения.

2.3.1. Отношение к законности

Правоприменение может превращаться обособленными управленческими группами в фактический произвол.

Нарушение принципа законности может проявляться в **неприменении материальной нормы права** там, где это необходимо. Причиной этого может быть не только умысел, но и оторванность правоприменителя от реальной жизни, отсутствие знания о необходимости применения нормы права в конкретных случаях (кабинетный стиль работы, отсутствие связи с членами общества), неспособность выявить факты действительности, к которым следует применять нормы права (латентные преступления). Отказ в применении нормы права там, где это необходимо, может быть вызван **сознательным игнорированием** общественных потребностей. Это происходит в случае конфликта интересов управленцев и общества. Неприменение в необходимых случаях нормы права мо-

³ История политических и правовых учений. М., 1983. С. 268.

жет быть связано с нежеланием выполнять возложенную на лицо работу, уклонением от нее. Кроме того, неприменение нормы права к представителю своей группы может диктовать корпоративная этика.

Нарушение законности может быть выражено в **ненадлежащем применении** нормы права, сознательном или ошибочном.

Отступление от принципа законности может заключаться в нарушении **процессуальных норм** права правоприменителем. В неправовом государстве, где для должностных лиц и органов государства действует общедозволительный тип правового регулирования, свобода действий управленцев вне рамок процессуальных норм предусмотрена общими нормами права⁴.

Произвол в ходе правоприменения становится возможным при нейтрализации правоохранительных органов. Аппарат управления старается затруднить обжалование принимаемых им решений. Не всегда легко определить, кто принял то или иное незаконное решение, в какой инстанции его можно обжаловать, в каком порядке и т. д.

С.С. Алексеев в своих работах обращает внимание на то, что правоприменитель может создавать видимость законности своих действий, чуть-чуть украшая свои решения ссылками на закон⁵.

При отчуждении управленцев от общества реализация подзаконных актов, исходящих от непосредственного начальника каждого правоприменителя, ставится выше реализации законов или конституции, которые носят декларативный идеологический и демагогический характер. Авторитет непосредственного начальника здесь выше авторитета парламента или суда, призванного охранять закон. Подзаконные акты более ясно и понятно излагают правоприменителю предъявляемые к нему требования. Надо иметь в виду, что правоприменитель не всегда способен истолковать неконкретные нормы законов.

Как уже отмечалось выше, иногда нормы закона вообще отсутствуют, и правоприменитель вынужден разрешать дела на основе подзаконных актов.

2.3.2. Формализм и целесообразность

Если правоприменитель безразлично относится к общественным интересам, то он ставит соблюдение процессуального порядка выше цели реализации материальной нормы, на исполнение которой рассчитаны процессуальные нормы. Форма ставится выше содержания.

⁴ Алексеев С. С. Уроки. Тяжкий путь России к праву. С. 144–153.

⁵ Там же. С. 141.

В случае затруднения оценки конечных итогов правоприменения о деятельности правоприменителя судят по тому, как он ее осуществляет или каких формальных показателей достиг. Это подталкивает правоприменителя к формальному подходу к делу и пренебрежению целями правоприменительной деятельности.

Вместе с тем, когда это выгодно, обособленные от общества управленцы нарушают установленный процессуальный порядок применения права, ссылаясь на целесообразность, за которой стоит их личный или групповой интерес. Как показывает история, управленцы достаточно умело подменяют достижение общепользовательных целей в ходе правоприменения реализацией личных или групповых целей.

Форма правоприменительной деятельности может быть использована как прикрытие для достижения целей, поставленных правоприменителем. Например, можно использовать формальные основания нарушения каких-то правил трудового распорядка для увольнения работника, неугодного администрации. Формально управленцы действуют в рамках закона, но норма права используется здесь лишь как **повод** для реализации собственных интересов.

С формализмом тесно связана волокита в правоприменительном процессе. Каждый опытный чиновник знает, что чем быстрее он будет решать дела, тем большее количество ему их будут поручать. Для уменьшения нагрузки ему выгодно затягивать разрешенные дела, используя для этого в качестве крючков процессуальные требования.

2.3.4. Непрофессионализм

Не контролируемые обществом управленцы вполне могут оказываться непрофессионалами в том деле, которое исполняют. Главное для чиновника в иерархической системе – быть нужным своему начальнику, а не обществу. **Назначение** на должности происходит на основе **протекционизма**, по принципу личной преданности, семейственности (кумовства), круговой поруки. Оторванный от общества управленец может просто не знать общественных потребностей и на основании этого делать ошибку в выборе правоприменительного решения.

Вместе с тем, если общество недостаточно грамотно, то и выборные политики могут проявлять крайнюю некомпетентность в решении дел, за которые берутся.

2.3.5. Необоснованность решений

Принимаемые в ходе правоприменения решения управленцев, оторванных от общества, могут быть не обоснованы. Нормы права употребляются как прикрытие для реализации интересов управ-

ленцев, например, для осуществления репрессий в отношении членов общества или иных управленцев, а также ходе борьбы за власть. В советской публицистике много говорилось о таких формах необоснованных решений в сфере учета, как «приписки», «выводилка».

Необоснованные решения возможны при распределении общественных благ, которых на всех не хватает. Это подталкивает управленцев принимать решения в свою пользу или в интересах приближенных к ним лиц.

Необоснованные решения могут приниматься в силу непрофессионализма, в результате подкупа должностного лица. Для этого могут быть чисто управленческие причины. Например, **неправильный выбор уровня**, на котором следует принимать решение. Известно, что информация о фактах действительности, собранная на нижнем уровне, на пути вверх искажается, частично теряется и не может служить основой для правильного принятия решения на высоких уровнях иерархии.

Необоснованные решения может принимать авторитарный лидер, не прислушивающийся к советам окружающих.

В отсутствие гласности необоснованные решения не выявляются и множатся.

Естественно, необоснованными будут решениями при конфликте интересов, когда правоприменитель является судьей в собственном деле.

2.3.6. Отношение к равенству перед законом

Управленческие группы, как группы, обладающие привилегиями и стремящиеся к их расширению, не могут поддерживать принцип равенства в процессе осуществления правоприменительной деятельности. Они нарушают его, если он закреплен в законе. В первую очередь проводится неравенство по должностному положению. Этот принцип становится универсальным для всех членов общества. В этом случае те, кто чуть привилегированней других, будут поддерживать сам принцип неравенства.

Неравенство порождается коррупцией, при которой те, кто оплатил услуги чиновников, получают привилегии по отношению к другим группам лиц.

2.3.7. Субъективизм и пристрастность

Необоснованность решений, нарушение законов управленцами могут быть связаны с **субъективизмом** в принятии решений. Неподконтрольный обществу управленец в первую очередь думает о реализации собственного личного или группового интереса. Человек, беспристрастно принимающий решения, является вредным

для системы власти обособленных управленческих групп. Он может действовать вопреки корпоративным требованиям, не проявлять преданности начальству. Иерархической системе власти обособленных от общества управленцев нужны люди беспринципные, способные угождать, «пускать пыль в глаза», а еще лучше – связанные с начальником родственными узами.

Пристрастность правоприменителя может заключаться в проведении им в жизнь групповых интересов управленцев, выраженных в партийных установках, приказах главы государства и другого высшего руководителя.

Например, в СССР и в нацистской Германии судьи должны были быть членами правящей партии и отражать в своих решениях ее требования.

В связи с субъективизмом управленцев можно говорить о типичности **избирательного** правоприменения, которое заключается в том, что право применяется не ко всем субъектам одинаково. Для одних делаются привилегии (**льготное** правоприменение), а в отношении других правоприменитель необычайно суров (**придирчивое** правоприменение).

Придирчивость может выходить за рамки закона, а может осуществляться не нарушая их.

В 90-х годах XX в. в России распространился термин «приговорить жить по закону». Т.е. если всем субъектам органы власти или должностные лица позволяли до какой-то меры нарушать нормы права, то избранным субъектам, которых надо было поставить в условия наибольшего неблагоприятствования, такое не позволялось. То, что большинству прощалось, иным ставилось в вину. Благоприятный режим с возможностью нарушать законы создавался для некоторых предпринимателей. Строгий режим законности устанавливался для их конкурентов.

Субъективизм может выразиться в правоприменении, которое осуществляется с заранее принятым **решением**. Должностное лицо или властный орган сначала принимают решение применить какую-то норму к конкретному субъекту, а потом ищут повод в качестве основания для применения выбранной нормы к определенному субъекту.

Например, руководитель принимает решение уволить какого-то сотрудника, чем-то не устраивающего его. С этой целью за избранным сотрудником устанавливается специальный надзор и собираются факты нарушения им каких-то норм. Как только возникает подходящий повод, решение, принятое заранее, реализуется.

2.3.8. Отказ от правосудия

Обособленные управленческие группы нетерпимо относятся к правосудию. Они стараются превратить органы суда в разновидность административных органов или подчинить их исполнительной ветви власти, возглавляемой главой государства. Суд превращается в форму репрессий против неугодных управленцам людей. Судебный процесс может осуществляться тайно, носит обвинительный характер. Судьи, являясь представителями государственного аппарата, решают спор между государством и человеком в интересах государства, представляющего управленцев. Для осуществления репрессий против политических противников не подходит демократическая судебная процедура. Поэтому, как пишут отечественные юристы, используются иные формы: «при инквизиции – тайные церковные судилища, в СССР – революционные военные трибуналы, «специальные коллегии» общих судов и внесудебные органы («особые совещания», «тройки», «двойки»)»⁶.

2.3.9. Отношение к состязательности процесса принятия решения

Сильные управленческие группы всегда предпочитают следственный (инквизиционный) процесс **состязательному**. Первый обеспечивает неограниченную власть правоприменителя. Особую важность инквизиционный процесс приобретает в ходе преследования тех, кто пытается противостоять управленцам. Для выявления и подавления сопротивления своему режиму управленцы широко используют пытки, иные средства получения доказательств.

2.3.10. Централизация правоприменения

Общая тенденция к концентрации власти в высших слоях управленцев проявляется в централизации правоприменения. Наибольшая власть сосредотачивается в руках главы государства. Даже в хозяйственной сфере сильные управленческие группы подавляют частную инициативу и через центральные государственные органы распределяют финансовые и людские ресурсы, средства производства.

2.3.11. Отказ от демократизма

Реализация обособленными от общества управленческими группами собственных интересов в ходе правоприменительной деятельности несовместима с демократизмом ни по целям пра-

⁶ *Кудрявцев В., Трусов А.* Политическая юстиция в СССР. М.: Наука. 2000. С. 16.

воприменения, ни по форме процедур. Очень часто правоприменение носит скрытый от общества характер. Решения выносятся тайно, без участия населения.

2.4. Стадии правоприменения

Обособленные управленческие группы могут удерживать под своим контролем весь процесс правоприменения и существенно оказывать влияние на характер протекания всех его стадий.

2.4.1. Стадия установления фактических оснований дела

Поведение управленцев, обособленных от общества, на стадии установления фактических обстоятельств дела зависит от их личных и групповых интересов. Если они не заинтересованы в реализации нормы права, то могут не прилагать усилий для сбора доказательств или даже способствовать их устранению. Производится сокрытие истины.

Если правоприменитель пытается использовать норму права для решения каких-то своих задач, то он может фальсифицировать доказательства или подбирать их тенденциозно. Фактические обстоятельства исследуются не всесторонне, а, например, с обвинительным или, наоборот, оправдательным уклоном. Собираются только те доказательства, которые нужны для выгодного правоприменителю решения дела. Например, это происходит при использовании юридической ответственности для устранения политических противников. При этом возможно прямое нарушение процессуальных норм, установленных законодательством.

2.4.2. Стадия установления юридической основы дела

На этой стадии возможен неправильный подбор нормы, которую следует применять в данном случае. Так, для спасения от ответственности нужного человека правоприменитель может квалифицировать его действия не как преступление, а как гражданский деликт или дисциплинарный проступок. Здесь используется тенденциозное толкование норм права. При осуществлении репрессий, наоборот, дисциплинарные проступки оцениваются как преступления. В милиции в советские годы существовала поговорка: «Был бы человек хороший. Статью для него мы всегда найдем».

2.4.3. Принятие акта применения права

Реализуя собственные интересы, обособленные от общества управленцы могут принимать акты, противоречащие требованиям закона. Гарантией действия таких актов может быть невозможность обжаловать их в суде как в беспристрастной инстанции.

Акты правоприменения могут играть идеологическую роль, демонстрируя заботу управленческих групп о населении.

Для придания индивидуальным актам, выражающим интересы управленцев, большего веса их могут принимать под прикрытием имени Бога или народа.

Акты, прямо выражающие интересы управленцев, могут засекречиваться. Это делается под предлогом обеспечения национальной безопасности.

Чтобы содержание акта не стало достоянием общества или с целью не допустить обжалования акта, он может носить **устный**, а не письменный характер. В этих же интересах акт может быть **написан непонятно**.

§ 3. Особенности механизма реализации норм права

Механизм реализации норм права, выражающий интересы обособленных управленческих групп, имеет особые характеристики.

Нельзя ожидать, что нормы права, выражающие интересы обособленных управленческих групп, будут добровольно реализовываться членами общества. Чтобы заставить общество выполнять невыгодные ему предписания, нужен специальный механизм.

Основным звеном этого механизма должен быть государственный аппарат, органы принуждения и идеологического воздействия. Важную роль играет система контрольных органов, осуществляющих слежку за каждым шагом членов общества и привлечение их к ответственности за отступление от предписаний. Такой аппарат в наилучшей степени был развит в тоталитарных государствах. Здесь он включал массу огосударствленных общественных организаций со своим бюрократическим аппаратом и активом, состоящим из рядовых членов общества, преданных строю и получающих за это привилегии. Способность общества осознать характер норм и по своему усмотрению решать, исполнять ли их, должна быть сведена к минимуму.

Материальные нормы права, подлежащие реализации, должны быть дополнены правоохрнительными, содержащими суровые санкции за самые незначительные правонарушения.

Иногда, для того чтобы заставить общество подчиняться какой-то системе норм права, навязанной управленцами, им приходится уничтожить некоторые слои общества, целые группы, которые сами сопротивляются исполнению предписаний и подталкивают к этому других.

Примером являются «чистки» общества большевистской партократией с целью уничтожения дворянства, иных имущих классов, членов буржуазных и социалистических партий, а затем и инакомыслящих внутри самой партии большевиков.

Обособленные управленческие группы стараются поддерживать общество, как объект правового воздействия, в состоянии наибольшей восприимчивости к навязываемым им нормам права.

Никогда не удавалось принудить членов общества исполнять предписания норм права, опираясь только на угрозы и насилие. Поэтому на реализацию норм права нацелена определенная идеология или религия, которой управленцы пытаются придать монопольный характер.

Обособленные управленческие группы сосредотачивают в своих руках материальные и финансовые средства, которые используют для стимулирования правомерного поведения членов общества. При этом действенность их повышается, если члены общества не имеют иных источников существования, остаются немущими.

§ 4. Создание механизма нейтрализации норм права

4.1. Общий подход к проблеме нейтрализации норм права

Нейтрализация норм позитивного права необходима обособленным управленческим группам в случае, когда нормы права не выражают их интересы. Таких норм становится очень много, когда писаное право начинает использоваться как инструмент **идеологического воздействия** и содержит нормы, не нацеленные на их реализацию в жизнь. Одним из способов создания себе позитивного имиджа является провозглашение в конституции прав и свобод граждан. От этого не мог отказаться даже тоталитарный сталинский режим. Поскольку реализация этих прав и свобод невыгодна правящим управленческим группам, то наряду с конституцией начинает действовать специальный **механизм нейтрализации ее норм**, обеспечивающий их полное или частичное бездействие.

Обособленные управленческие группы могут быть ослаблены и **не допущены к правотворчеству**. Тогда обеспечение их интересов становится ограниченной сферой реализации права.

Установление разного рода препятствий в реализации прав граждан в сфере государственного управления оправдывает **рост аппарата управления, поднимает статус** тех, кто принимает правоприменительные решения, позволяет **наращивать объем поборов с населения** и увеличивать **благополучие должностных лиц**. Препятствия, стоящие на пути реализации гражданами своих прав, позволяют государственным служащим получать **коррупционную ренту**, иногда превышающую их официальные доходы во много раз.

Эффективность действия механизма нейтрализации норм права может быть различной. Он может обеспечивать неполное действие нормы права или полное блокирование ее реализации. Этот механизм может действовать на ограниченной территории, в отдельных органах или в стране в целом. Он также может распространяться на отдельную норму права или на целые институты права.

Например, в советский период заблокированным являлся весь институт политических прав и свобод граждан.

4.2. Элементы механизма нейтрализации права

Развитый механизм нейтрализации норм права включает в себя (а) нормативный блок (нормы, создающие препятствия для реализации основной нормы), (б) органы государства и (в) социальные условия (экономические, политические, идеологические), мешающие реализации норм права в жизнь.

4.2.1. Социально-экономические и финансовые факторы нейтрализации норм права

Норма права может оказаться недействующей в условиях определенного **экономического строя**. Например, в условиях государственно-бюрократической формы собственности на основные средства производства не могут в полную силу работать нормы, закрепляющие демократический политический режим и республиканскую форму правления. Концентрация финансовых ресурсов в центре сводит на нет нормы, провозглашающие федеративное государственное устройство страны, местное самоуправление.

В правовую демагогию превращается правотворчество, при котором принимаемые нормы социального характера не подкрепляются бюджетным финансированием.

Неимущая часть граждан не может воспользоваться дорогим инструментом судебной защиты и вынуждена сносить посягательства на ее права со стороны государственных органов и должностных лиц.

Невысокая оплата труда государственных служащих обеспечивает их непрофессионализм и низкое качество работы. Нехватка кадров не позволяет руководителям государственных органов управления предъявлять высокие требования к своим подчиненным. Очень часто возложение на тот или иной орган какой-либо функции не подкрепляется выделением необходимых материальных, технических и кадровых ресурсов. Это приводит к затруднению использования гражданами своих прав (очереди на получение документа, длительные сроки осуществления регистрационных функций).

На реализацию ряда норм права оказывает влияние социально-демографический фактор. Потребность в демократических нормах возникла в обществе вместе с ростом и укреплением класса частных собственников. Как показывает история СССР, в их отсутствие демократические нормы, записанные в законах, оказываются не востребованными населением.

4.2.2. Политические факторы нейтрализации права

Политическая система, выражающая интересы обособленных управленческих групп, может нейтрализовать большое количество норм, декларирующих демократию, права и свободы человека и гражданина. Например, не может действовать норма, закрепляющая демократический политический режим там, где существует только одна господствующая партия.

К политико-организационным препятствиям для реализации прав граждан в сфере государственного управления относятся: (а) отсутствие сильной политической оппозиции, которая могла бы осуществлять постоянный контроль за деятельностью органов государственного управления; (б) отсутствие развитой системы некоммерческих общественных организаций, выражающих интересы разных групп граждан и способных осуществлять контроль за органами государственного управления; (в) отсутствие политического контроля за администрацией, который, как считают на Западе, является главным препятствием установления господства бюрократии в обществе⁷; (г) подавление свободы средств массовой информации⁸.

Посягательства на права граждан становятся возможны при неразвитой системе правозащитных организаций.

Политические факторы нейтрализации норм права тесно связаны с экономическими.

4.2.3. Духовная сфера и неправовые социальные нормы

Главным препятствием на пути реализации гражданами демократических норм выступает дух патернализма, распространенный в обществе. Народ как бы вступает с государством в общественный договор, в соответствии с которым люди отказываются от участия в управлении государством в обмен на выполнение этим государством опекунских функций над народом.

⁷ *Smith B. C.* Bureacracy and Political Power. – Brighton: Wheatsheaf book; N.Y.: Martins press, 1988. P. 27–30.

⁸ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ в 2000 году // Защита прав человека. Сборник документов. 1998–2000. М.: Юридическая литература, 2001. С. 271.

Распространенный в обществе **правовой нигилизм** нейтрализует действие права в целом. В этих условиях не может быть речи о формировании правового государства.

Чтобы норма, закрепляющая права и свободы, не действовала, достаточно **не доводить ее до сведения населения**, сделать недоступной для него юридическую помощь (консультации). Препятствием к получению знания о нормах права может быть неудовлетворительная **форма предоставления знаний**.

Нормы, закрепляющие демократические свободы, не смогут работать, если люди лишены информации о жизни общества и государства.

Бездействие многих норм права обеспечивается отсутствием демократических традиций в стране.

4.2.4. Государственный механизм как фактор нейтрализации норм права

При **неразвитости гражданского общества** государственный аппарат становится главным орудием реализации норм права. Нежелание управленцев реализовать ту или иную норму может сделать ее полностью мертвой или редко применяемой.

В механизме государства могут не создаваться органы для обеспечения действия той или иной нормы права. Известно, что если орган власти, обязанный действовать в каком-то направлении, не отчитывается о проделанной работе, то он не будет ее делать. Наоборот, в целях создания видимости проделанной работы в отчетных показателях должностные лица будут нарушать установленные нормы. Например, пока в милиции будет существовать показатель раскрываемости преступлений, для выполнения его должностные лица будут, нарушая закон, укрывать от учета нераскрытые преступления.

Нарушение норм права становится правилом, если нейтрализован механизм **правоохраны**. Например, при ограничении права судебной защиты реализация нормы будет полностью зависеть от воли административного аппарата.

Нормы Конституций СССР и республик СССР бездействовали отчасти по причине отсутствия механизма конституционного контроля и надзора в стране.

Необеспеченность прав граждан может исходить из перегруженности **судов** уголовными и гражданскими делами и невнимания к менее значимым делам, возникающим из административных споров.

В условиях полного **подчинения правоохранительных органов главе государства и правительству** исполнительные органы могут свободно нарушать установленные в законах запреты и не исполнять свои обязанности.

Устранение **разделения властей** (юридическое или фактическое) и концентрация власти в руках главы государства приводят к тому, что представительные органы власти не выступают в защиту демократических свобод, закрепленных в конституциях. Отчужденность представительных органов от избирателей стимулирует их самих противиться реализации демократических норм права. **Судебные органы**, не полностью отделенные от исполнительных, становятся не защитниками закона, а соучастниками в его нейтрализации.

Естественно, для подавления демократических свобод используются **исполнительные органы** государства, не подконтрольные обществу. Министерства информации превращаются в министерства «правды» и обеспечивают пропагандистскую политику государства, блокируя доступ граждан к правдивой информации. Органы статистики, подчиненные исполнительным органам, вынуждены учитывать интересы руководства и искажать собираемую информацию.

Государственные органы могут **не создавать условий, позволяющих гражданам реализовать свои права**. Например, чтобы требовать в органах власти какой-то документ, необходимо знать, что он у них имеется. Но нормативные акты, регулирующие деятельность публичных органов, могут не обязывать их создавать доступные для граждан реестры документов, имеющих в их распоряжении.

Способы нейтрализации норм права бывают достаточно скрытными. Например, пресс-службы органов власти вместо того, чтобы информировать граждан, могут служить средствами их дезинформации.

У.С. Пирс отмечает, что административные органы начинают реализовывать собственные интересы, а не нормы права, в следующих случаях:

1. Административные органы оказываются реально безответственными за выполнение норм права.

2. Отсутствует реальный контроль за деятельностью административных органов. Недостаточным может быть как политический, так и иерархический контроль. Например, известно, что один человек способен эффективно осуществлять контроль в среднем за 3–12 подчиненными, в зависимости от условий деятельности. Если их оказывается больше, то контроль ослабевает.

3. Личный интерес должностных лиц вступает в противоречие с требованием нормы права.

4. Должностное лицо не может выполнить требования нормы права в силу отсутствия у него определенных духовных и физических способностей⁹.

⁹ *Peirce W. S.* Bureaucratic Failure and Public Expenditure. N. Y.: Academic Press, 1981. – XII, 319 p.

Не только в России, но и в США, как свидетельствуют правозащитники, представители администрации «проявляют изрядную творческую изобретательность в поисках лазеек», позволяющих не исполнять закон, например, не выдавать гражданам ту или иную интересующую их информацию. При этом групповые бюрократические интересы умело выдаются за интересы всего общества¹⁰.

4.2.5. *Правовой механизм нейтрализации права*

Наиболее уязвимыми для нейтрализации являются общие нормы права, которые нуждаются в конкретизации, толковании.

Очень часто декларативными оказываются нормы конституций общего характера. Они могут быть нейтрализованы конкретизирующими нормами законов, подзаконных актов. Чем больше свободы усмотрения оставляет закон, пишет У.С. Пирс, тем больше вероятности, что он будет искажен и не выполнен исполнительными органами¹¹.

Типичным является нарушение прав граждан через **подзаконные ведомственные акты**. Нормативные указания внутри ведомства могут издаваться в форме писем, телеграмм, устных распоряжений, которые недоступны для ознакомления гражданам.

Нормы права могут быть нейтрализованы **деловыми обыкновениями**, которые складываются в отдельных организациях и учреждениях и отражают волю руководителей этих учреждений и их аппарата.

Важную роль в механизме нейтрализации норм права играют **исключительные нормы права**, которые могут превращаться в общие.

Обособленные управленческие группы, как указывалось в других главах, стараются создать **противоречивую систему** права. Нормы конституции отрицаются нормами административного права, подзаконные акты противоречат законам. Поскольку нормы позитивного права представляют собой систему, то **лишение человека одного права может вызывать последовательное лишение его других прав**. С наличием права на получение общественно значимой информации связано действие права граждан **участвовать в управлении** делами государства. Человек, не обладающий достаточными знаниями о жизни общества и государства, не может разумно участвовать в управлении, становится орудием для реализации чьих-то интересов.

¹⁰ *Марвик Кристин М.* Ваше право на правительственную информацию. СПб.: «Манускрипт», 1996. С. 16–17, 20.

¹¹ *Peirce W. S.* Op. cit. P. 64.

Лишение гражданина отдельных конституционных прав может производиться **скрытым путем**.

Американские исследователи отмечают такую хитрость законодателей, действующих в интересах управленческих групп. Внести изменения в закон «О свободе информации», обладающий высоким политическим авторитетом и находящийся на виду у всего общества, было трудно. Поэтому противники открытости правительства действовали путем принятия норм других, не столь заметных законов, которые фактически вносили ограничение в закон «О свободе информации», т.е. шли к своей цели «с черного хода»¹².

Известно, что **неопределенность норм** закона позволяет правоприменителям толковать их в собственных интересах.

Правозащитники США отмечают, что существовавший когда-то в их стране закон о разглашении официальных сведений (раздел 3 Закона об административных процедурах) «был весьма туманно сформулированным документом и позволял учреждением прибегать к жестким – и по сути своей произвольным – ограничениям в доступе к информации»¹³. Демократические нормы Конституции США здесь были нейтрализованы.

Регулятивная управомочивающая норма, обращенная к гражданину, может быть нейтрализована, если она не подкрепляется **обязанностями государства**, его органов, должностных лиц, служащих содействовать управомоченному субъекту в использовании его права. Законы и подзаконные акты могут прямо **предписывать должностным лицам нарушать права граждан**.

Обязывающие или запрещающие нормы могут бездействовать, если они не подкрепляются эффективно действующими **санкциями** за их неисполнение или несоблюдение запретов.

Препятствием для реализации норм материального права могут быть **процессуальные нормы**, не позволяющие установить надежный контроль за потенциальными правонарушителями, не обеспечивающие выявление всех фактов правонарушения, эффективного расследования их и привлечения виновных к ответственности. Затруднить реализацию нормы права или вообще заблокировать ее действие может **отсутствие процессуальных норм**. Как известно, отсутствие юридической регламентации процедурного порядка реализации прав подчас затрудняет гражданам их осуществление¹⁴. Процессуальный механизм реализации права может

быть настолько **усложнен**, что воспользоваться этим правом становится не так легко.

Реализация ряда прав граждан связана с предоставлением ими в органы власти **большого количества документов**¹⁵. Сбор их требует значительных усилий, и граждане отказываются от реализации своего права, не желая тратить свое время и нервы на хождение по кабинетам чиновников. О том, что требование излишних документов и справок умаляет достоинство человека, говорилось даже в документах советского времени¹⁶. Иногда трудно преодолимым барьером в реализации права становится заполнение тех или иных заявлений, регистрационных бланков, составление уставов организаций. Предъявляемые к ним требования известны только чиновникам, а нормы, обязывающие осуществлять консультации граждан, не предусмотрены. Граждане либо отказываются от осуществления своих прав, либо обращаются в коммерческие структуры, которые оказывают соответствующую помощь (продают нужные бланки документов, помогают их заполнять, оформляют учредительные документы). Часто эти структуры создаются тут же при государственных органах.

Поставить действие нормы права в зависимость от воли управленца может введение в процесс ее реализации **правоприменения**. Известно, что значительное число прав граждан не может быть осуществлено личностью без вынесения компетентными органами соответствующих актов правоприменения¹⁷. При этом нормы процессуального права связывают реализацию прав граждан с **волей должностных лиц**, с достаточно широкой свободой их усмотрения. От чиновника зависит, насколько полной, эффективной и быстрой будет реализация гражданами их прав, так как именно он толкует норму права, конкретизирует ее содержание, основания возникновения права (конкретизирует юридические факты, необходимые для возникновения права у лица), порядок и пределы его реализации. Как уже отмечалось выше, правоприменитель может не замечать фактов нарушения норм права, заволокитить решение по делу, открывающему возможность для реализации нормы права. В ходе правоприменения можно подменить цели, на которые направлялась норма права.

¹⁵ Реализация прав граждан в условиях развитого социализма. М.: «Наука», 1983. С. 98.

¹⁶ Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР // СП СССР. 1960. № 6. Ст. 33.

¹⁷ **Витрук Н. В.** Акты применения права в механизме реализации прав и свобод личности // Правоведение. 1983. № 2. С. 4.

¹² **Марвик Кристин М.** Указ. соч. С. 18, 19.

¹³ Там же. С. 16.

¹⁴ Юридическая процессуальная форма: Теория и практика. М.: Юридическая литература, 1976. С. 109–110.

§ 5. Бюрократическая законность и правопорядок

Режим законности, как и другие реально существующие (а не только мыслимые) правовые явления, может иметь особенные качественные свойства в разных странах на разных промежутках времени. Законы, а значит и законность, могут быть использованы обособленными управленческими группами в собственных групповых интересах.

5.1. Признаки бюрократической законности и правопорядка

1. Законность в идеальной правовой системе нацелена на обеспечение прав и свобод человека¹⁸. Обособленные управленческие группы стараются превратить законы, а вместе с ними и поддерживающую их государственно-правовую систему, в средство, обеспечивающее закрепление общественных отношений, в которых **доминирующее положение занимают обособленные от общества управленческие группы**. Поддерживается государственно-бюрократическая, отчужденная от большинства членов общества форма собственности на основные средства производства, недемократическая политическая система ограничения прав и свобод личности. Это не демократический вид законности.

2. Идеальная законность требует соблюдать равенство всех перед законом¹⁹. Обособленные управленческие группы пытаются ограничить действие принципа законности только по отношению к управляемым, не распространяя его на собственное поведение. Рядовые граждане должны действовать строго в рамках законов, неукоснительно соблюдать их. Положение управленцев зависит от их места в иерархии власти. Чем выше должность, тем меньше человек ограничен законом. Позитивное право верховенствует над гражданским обществом и полностью подчинено аппарату государства, является инструментом в его руках. Оно легко отбрасывается, если не соответствует интересам управленческих групп. Целесообразность, с точки зрения государственных чиновников (правлящей партийной элиты), превыше законности. Таким образом, строжайшая законность для «низов» здесь сочетается с широким произволом «верхов».

¹⁸ Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М.: Юристъ, 1997. С. 516.

¹⁹ Теория государства и права. Учебник для юридических вузов и факультетов / Под ред. В. М. Корелького и В. Д. Перевалова. М.: Изд-я группа ИНФРА-М-НОРМА, 1997. С. 442.

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

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

4. Правопорядок при таком режиме объявляется высшей ценностью, для достижения которой возможно ограничить демократию, права и свободы человека. Данный режим не терпит постановки вопроса о соответствии законов естественному праву. Власть управленцев и законы, ими созданные, сакрализуются. Критика со стороны общества существующих законов создает основу для правонарушений, которые посягают на доминирующее положение управленческих групп, так как законы поддерживают их власть.

5. Данный вид законности не требует верховенства официально признанных законов (конституции) над подзаконными актами. Слово «закон» употребляется здесь в широком смысле, как писанный акт.

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

Конечно, такая законность не имеет ничего общего с идеальной законностью, свойственной правовому государству. С.С. Алексеев говорит о «маске законности», под которой может скрываться тирания²⁰.

²⁰ Алексеев С. С. Философия права. М.: Изд-во НОРМА, 1998. С. 144.

5.2. Гарантии обеспечения бюрократической законности и правопорядка

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

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

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

4. Применение суровых мер наказания к нарушителям законов. Необходимость широкого применения насилия вызвана тем, что данный вид законности не опирается на общественное согласие, выражает интересы меньшинства, а потому содержит потенциал для общественного протеста, выражаемого через правонарушения. Сохранение порядка требует жестоких мер. Гуманизация мер ответственности без изменения характера законов, поддерживаемых режимом, приводит к массовым правонарушениям и хаосу.

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

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

7. Низкий уровень жизни большинства населения не позволяет создать сильную идеологическую и политическую оппозицию уп-

равленческим группам, сформироваться организованным группам нарушителей закона (антиправительственным политическим партиями и организованным общеуголовным группировкам).

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

ГЛАВА 8

Закономерности влияния обособленных управленческих групп на характер правонарушений в обществе

§ 1. Методологическая основа исследования

Криминология давно практикует изучение преступлений отдельных социальных групп: женские преступления, преступность несовершеннолетних, мигрантов, рецидивистов¹. Особого изучения требует девиантность и правонарушения обособленных от общества управленческих групп.

Понятие правонарушения может вырабатываться самими обособленными управленческими группами и навязываться обществу. Чтобы не ограничиваться рамками, указанными самими управленцами, автор считает необходимым при изучении их поведения и результатов деятельности использовать термин «девиация»². Он позволяет всесторонне оценить поведение управленцев с точки зрения разных систем ценностей. Необходимо напомнить, что в работе выделяется четыре группы социальных норм, обозначаемых как право: естественное право (объективное и субъективное), позитивное право (реальное и официальное). Нарушение официального позитивного права традиционно будет рассматриваться как правонарушение. Нарушение норм реального позитивного права и норм естественного права назовем девиантностью. При употреблении термина «правонарушение» для обозначения данных девиантностей будет указано, какие нормы какого права нарушены.

Термин «девиантность» также можно употреблять для обозначения социально вредного, или антиобщественного, поведения управленцев, которое может быть нормативным, типичным с позиции различного правопонимания. То, что управленцы официально признают как правомерное поведение в рамках теории девиантности, можно рассматривать как отклонение и ставить вопрос о запрете такого поведения в официальном позитивном праве. Таким образом, общество может вырабатывать свое представление о правовой

¹ Криминология: Учебник для юридических вузов / Под ред. А. И. Долговой. М., 1997. С. 78; 668–754.

² *Гилинский Я.* Девиантология. СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2004. С. 24; Криминология... С. 78–79; Социальные отклонения. М., 1989.

политике и навязывать его государственному аппарату. Выделение девиантного поведения управленцев, например с точки зрения субъективного естественного права, позволяет различным политическим силам вырабатывать проекты законов, соответственно формулируя свои составы правонарушений управленцев с целью заставить их служить обществу.

Автор осознает относительность понятия девиантного и нормативного поведения, оценочный их характер и изменчивость во времени и культурной среде. В связи с этим здесь необходимо еще раз подчеркнуть, что автор придерживается ценностей свободы, равенства, гуманизма, справедливости и оценивает поведение управленцев на разных исторических этапах с современных позиций.

В социологии девиантность может рассматриваться без связи с правовыми регуляторами как отклонение от статистических норм³. В социологии и криминологии употребляется термин «**негативные социальные отклонения**» (явления), частью которых являются правонарушения⁴.

В рамках данной главы будет также рассмотрен вопрос о влиянии обособленных от общества управленческих групп на состояние девиантности и правонарушений в обществе в целом.

В данной главе также будет рассмотрен вопрос использования обособленными управленческими группами **института правонарушения для поддержания своей власти** в обществе, для борьбы с противниками внутри управленческой системы.

§ 2. Общие черты девиантности и правонарушений обособленных от общества управленцев и их объединений

2.1. Девиации обособленных от общества управленцев

В первом разделе работы было показано, что обособленные от общества управленческие группы, как и другие социальные группы, склонны реализовывать свои эгоистические интересы в ущерб общественным. Таким образом возникает девиантное поведение управленцев и их объединений.

Общественно вредное поведение управленцев тщательно **маскируется**, выдается за общественно полезное. Поэтому то, что в период правления каких-то лиц считалось великим достижением,

³ Юридическая социология: Учебник для вузов. М.: НОРМА, 2000. С. 172–173.

⁴ Криминология... С. 78–79; Социальные отклонения.

гениальностью, единственно правильной политикой, после отстранения их от власти может быть признано преступлением.

Кроме того, управленцы, обладая властью, **сами определяют, что считать общественно полезным**, а что – нарушением норм морали или права. Таким образом, все поведение самих обособленных от общества управленцев можно поделить на общественно полезное и общественно вредное. Последнее может выглядеть как общественно полезное, нарушающее нормы морали, корпоративные нормы (нормы «партийной жизни»), обычаи, традиции, обыкновения, нормы права.

Общество лишается информации о своей жизни и потому не может самостоятельно отличить вредного для него поведения от полезного. К неоднозначному пониманию вредности и полезности деятельности управленцев приводит различие интересов разных групп общества.

Иногда нелегко определить **причинную связь между деяниями** управленцев и вредными **последствиями**. Является ли вред, причиненный обществу, результатом деятельности лиц, занятых управлением общественными делами, или это есть результат иных факторов, объективных обстоятельств, как часто пытаются представить дело сами управленцы.

Часто **отличить** общественно вредное поведение от общественно полезного очень трудно в силу того, что действия управленцев избавляют общество от одних проблем, но создают для него другие.

Например, советское бюрократическое государство освободило народы Европы от фашистского ига, но взамен навязало им тоталитарный режим советского типа. В связи с этим в обществе существуют неоднозначные оценки деятельности Сталина.

При оценке поведения управленцев следует иметь в виду, что некоторые виды их поведения являются общественно вредными, но вполне привычными, не выходящими за пределы сложившихся социальных норм поведения. Так, произвол монарха в условиях восточных деспотий может приносить значительный вред обществу, но является нормой поведения, которая не возмущает большинство населения, привыкшего к своему рабскому положению.

Девиантное поведение управленцев, обособленных от общества, может заключаться во вредном для общества удержании власти, неправильном употреблении власти (*misuse of authority*), которую они имеют. Чаще всего власть употребляется в интересах самих управленцев, в ущерб интересам общества.

В литературе иногда употребляется понятие «**бюрократизм**», с помощью которого пытаются охватить определенную группу

общественно вредных деяний управленцев, обособленных от общества, вид их негативного социального отклонения⁵, в который включаются и правонарушения, и нарушения норм служебной этики.

В последние годы для оценки некоторых видов вредного для общества поведения управленцев, обособленных от общества, применяется термин «**коррупция**». Под ним понимается использование управленцем своего служебного положения в личных или групповых целях. Коррупция охватывает как правонарушения, так и другие акты поведения управленцев, не отнесенные к правонарушениям. Наряду с коррупцией выделяют такое антисоциальное поведение бюрократии, как **оппортунистическое поведение** (*opportunistic behaviour*), включающее: уклонение от выполнения своих обязанностей (*shirking*), препятствие подбору кадров по принципу эффективности (*adverse selection*), поведение, нарушающее нормы морали (*moral hazard*), произвол⁶.

Девиантное поведение управленцев, обособленных от общества, является **системным образованием**, в которое включаются как правонарушения разных видов, так и другие девиации. Объединяет их то, что субъекты антисоциального поведения обладают властью и в определенной степени могут использовать ее в собственных интересах, противоречащих интересам всего сообщества. Это поведение имеет свою историю, логику развития. Управленцы приспособливают свое антисоциальное поведение к изменениям окружающей среды. Например, при неразвитом гражданском обществе они могут широко использовать насилие для подавления общественной активности и удержания собственной власти. Усиление общества приводит к преимущественному использованию обмана населения для сохранения власти управленческой группой.

Вместе с тем, управленцы приспособливают окружающую среду для наиболее удобного совершения девиантных поступков. Например, коррупционер формирует такие кадры подчиненных, которые будут способствовать его злоупотреблениям.

Для реализации своих эгоистических интересов управленцы могут **имитировать ситуацию крайней необходимости** совершения каких-либо деяний. Например, для ограничения прав граждан, под удобным предлогом, вводится режим военного или чрезвычайного положения.

Например, царское правительство Российской империи связало войну с Японией в 1904 г., а затем вступило в Первую миро-

⁵ Социальные отклонения. С. 242.

⁶ *Mbaku J. M.* Bureaucratic Corruption in Africa: The Futility of Cleanups. – *Cato Journal*. 1996. Vol. 16. No. 1.

вую войну в надежде погасить революционное движение внутри страны и укрепить свою власть.

Для осуществления нарушений права управленцы **используют конфликт ценностей**. Например, под предлогом защиты социальных прав граждан от произвола предпринимателей они отнимают у людей их личные и политические права. При этом очень трудно определить: больше пользы или вреда принесли те или иные действия управленческих групп.

Девиантным, или правонарушающим, может быть само **состояние общественных отношений или механизма государства**. Например, много говорилось о вреде командно-административной системы, закрепляющей власть советской бюрократии. Сегодня признан вред сосредоточения власти в одном органе. Конституции развитых стран закрепляют разделение властей. Ш. Монтескье отмечал, что предоставление исполнительным органам судебных полномочий превращает их в карательные органы, делает угнетателями⁷.

Необходимо иметь в виду, что социальные системы, основанные на господстве обособленных управленческих групп, имеют свои объективные законы, обеспечивающие им устойчивость (свое объективное естественное право). Поэтому следует выделять девиантности как **отклонения от этих объективных законов**. Примером может служить превышение управленцами пределов терпения эксплуатируемого населения, что вызывает восстание населения и потерю власти управленческими группами.

2.2. Правонарушения управленцев, обособленных от общества

Признание девиантного поведения управленцев и их объединений правонарушением может быть осуществлено с позиций различного правопонимания.

Нарушение **норм естественного права** (объективного и субъективного): посягательства на свободу, формальное равенство, справедливость, устои гуманизма. Эти нарушения могут иметь место как при реализации позитивного права, нормы которого совпадают с естественным, так и при его создании (в правотворчестве).

Нарушение **норм позитивного права**, исходящего от государства. Из сказанного выше следует, что понятие **правонарушения** в официальном позитивном праве охватывает только часть общественно вредного поведения управленцев, обособленных от общества. При этом, чем больше степень обособления их от общества, чем больше власти в их руках, тем меньше общественно

⁷ *Монтескье Ш.* Избранные произведения. М., 1974. С. 294.

вредные поступки управленцев рассматриваются как правонарушения.

Нейтрализация института правонарушения в реальном позитивном праве может осуществляться с помощью следующих приемов:

- сокрытие фактов правонарушений от общества в ходе реализации норм права или преуменьшение их общественного вреда;
- преуменьшение общественного вреда девиантного поведения управленцев в законодательстве при формулировании составов правонарушений и отнесении их к тому или иному виду;
- отсутствие в законодательстве санкций за те или иные правонарушения управленцев, признанные таковыми;
- невыделение в нормах позитивного права составов правонарушений. Обязанности и запреты, сформулированные в регулятивных нормах, не подкрепляются правоохранными нормами.

За последнее столетие в мире большое влияние приобрели демократические страны, где гражданское общество успешно использует позитивное право для ограничения всевластия и произвола управленцев. В связи с этим сформировались нормы международного права, с позиции которых можно рассматривать в качестве правонарушений позитивного права посягательства управленцев, их организаций, в том числе государственных, на права человека и мир.

§ 3. Управленцы, их группы и управленческие организации как субъекты девиантных поступков и правонарушений

При рассмотрении вопроса о правонарушениях управленцев и их групп вновь необходимо вспомнить, в форме каких субъектов права они вступают в правоотношения.

3.1. Должностные лица и служащие

В правоотношения индивидуальный управленец вступает как должностное лицо или служащий. Но это может быть и агент, нанятый для исполнения каких-либо управленческих функций, но не занимающий никакой должности и не поступающий на службу.

Выделяют виды должностных лиц, в зависимости от того, на кого они работают. Это будут должностные лица государства (его центральных и местных органов, Федерации и субъектов Федерации), муниципальных образований, негосударственных организаций (коммерческих и некоммерческих).

В законодательстве западных стран должностные лица подразделяются на публичные и частные. При этом функционеры партий относятся к публичным должностным лицам.

Невключение тех или иных должностных лиц государства в состав государственных служащих может освобождать их от ограничений, связанных с государственной службой. То, что является правонарушением для государственного служащего, может быть дозволенным для должностного лица государства, не являющегося служащим. В состав государственных служащих может не входить руководящий состав государственных предприятий и иных государственных и муниципальных учреждений. Таким образом, на них тоже не распространяются ограничения, принятые для государственных служащих.

Должностные лица и служащие могут совершать уголовные, административные, гражданско-правовые, дисциплинарные правонарушения, а также нарушения международного права.

Должностные лица и служащие негосударственных организаций не обязаны служить общему интересу, они реализуют частные интересы, но при этом они не должны посягать на общественные ценности.

Лица, выполняющие управленческие функции в негосударственных и немunicipальных организациях, могут быть субъектами нарушения норм уголовного, административного, предпринимательского, акционерного, банковского, налогового, трудового права. Они могут нарушать не только установленные законы, но и нормы уставов, принятых в отдельных организациях.

Лица, выполняющие управленческие функции в непубличных организациях, могут, совершая правонарушения, посягать на интересы собственника предприятия, отдельных акционеров акционерного общества⁸, работников предприятия, посторонних граждан, выступающих, например, как потребители продукции предприятия.

Между девиантным поведением и правонарушениями управленцев разного уровня власти существуют различия. Девиантным может быть поведение высшей управленческой элиты – главы государства, его двора (администрации), членов правительства, депутатов представительной ветви власти. Антиобщественные деяния их наиболее латентны. Они создают подконтрольные им государственные органы, которые занимаются апологией их деятельности, доказывают населению ее полезность. Более или менее объективная публичная оценка их правления становится возможной только после их смерти, при другом поколении политической элиты.

В демократических республиках шансов выявить правонарушения высших должностных лиц больше. Каждая избирательная кампания – это оценка действий высших политиков за предыдущий

⁸ *Клепицкий И.* Ответственность за акционерные злоупотребления // Законность. 1996. № 5. С. 11.

срок их работы. Правонарушения высшей управленческой элиты становятся предметом гласности при смене правящих групп на основе выборов или при совершении государственных переворотов. Обычно новое руководство страны очень критично подходит к результатам деятельности старой элиты.

Лица, составляющие управленческую элиту, могут совершать разного рода правонарушения. К свойственным только для них относятся государственные перевороты, хищения в особо крупных размерах, создание крупномасштабных коррупционных систем, организация преступлений против мира.

Чем ниже должность занимает управленец, тем меньшего масштаба правонарушение он в состоянии совершить и тем труднее ему это сделать. Это связано с его властными возможностями и ростом иерархического контроля. Однако правонарушения в нижнем звене управления наиболее многочисленны и выявление их является обыденной работой контрольных иерархических органов и органов правоохраны. Их правонарушения более видны обществу, члены которого непосредственно контактируют с управленцами этого уровня и на себе чувствуют все вредные последствия их деятельности. Управленцы нижнего звена не обладают такого уровня защитой, как вышестоящие. Они не располагают, в отличие от последних, возможностями для нейтрализации работы органов правоохраны, их не защищает идеологический аппарат государства. Наоборот, их «сдают» высшие чиновники для поддержания дисциплины в аппарате управления и для обозначения борьбы с правонарушениями. Они выступают в качестве «мальчиков для битья» или «козлов отпущения». В правоохранительных органах существуют показатели выявления правонарушений среди должностных лиц (злоупотребления должностными полномочиями, взятка, хищения и т.д.). Эти показатели достигаются за счет выявления правонарушений среди чиновников низшего звена. На организаторов правонарушений они выйти не могут. У них нет для этого достаточной власти и профессионального мастерства. Такое положение вводит в заблуждение криминологов, которые опираются на цифры официальной статистики. В одном из учебников криминологии делается вывод, что высшие эшелоны власти в СССР не были столь коррумпированы, как об этом писали зловредные журналисты. Большая часть правонарушений совершалась в низовом звене⁹.

Корыстное злоупотребление должностным лицом или служащим своим служебным положением сегодня получило название коррупции.

⁹ Криминология... С. 190.

3.2. Девиантное поведение глав государств

Глава государства является одновременно высшим должностным лицом в государстве и органом власти. В первом случае мы квалифицируем его личные деяния. Во втором мы оцениваем деяния всех органов, которые объединяются под титулом главы государства (его администрация или двор).

Главы государств часто совершают больше всего девиантных проступков, но очень редко они признаются правонарушениями. Здесь действует статистическая связь. Глава государства принимает большое количество важных для общества решений, а значит, увеличивается и количество таких решений, которые вредны для общества. При отсутствии разделения властей глава государства оказывается бесконтролен и безответственен. Он имеет широкие возможности для произвола. Честолюбие подталкивает его использовать все средства для достижения поставленной цели, вне зависимости от их законности, допустимости с точки зрения общества. Действует принцип: «победитель всегда прав». Вместе с тем, на обеление деятельности главы государства работает вся государственная машина, ангажированные ученые, деятели искусства. С помощью подконтрольных средств массовой информации создается видимость успешного правления страной. Наглость выдается за храбрость, грабеж соседей – называется героизмом, бессовестность – находчивостью¹⁰.

Чем более далек от демократии политический режим страны, тем более **латентными** являются правонарушения главы государства в силу отсутствия общественного контроля за его работой и работой его администрации. Вина за решения, принимаемые главой государства, перекладывается на его подчиненных. В монархиях для обоснования безответственности главы государства применяется презумпция, согласно которой монарх поступает в соответствии с советами своих министров, которые и несут за эти советы ответственность¹¹.

Одним из деяний, которое всегда рассматривалось как преступление, является совершение **государственного переворота** или вооруженный захват власти. Этим деянием нарушаются конституция и уголовный закон. Обычно перевороты сопровождаются гибелью людей, нарушением работы законных органов власти.

¹⁰ Соловьев С. М. Сочинения в восемнадцати книгах. Книга 18. М.: «Мысль», 1995. С. 157.

¹¹ Государственное право буржуазных стран и стран, освободившихся от колониальной зависимости: Учебник. М.: Юридическая литература. 1979. С. 273.

Объектом посягательства является существующий строй, демократия, существующий порядок преемственности или ротации власти. Нарушается принцип верховенства права. Перевороты, совершаемые главой государства, могут носить мирный характер и нарушать только нормы государственного права.

Таким был так называемый третьионский переворот, совершенный Николаем II в России в 1907 г.

Захват власти главой государства и отстранение от нее иных законных государственных органов может иметь постепенный, длительный характер.

Так, в СССР, И.В. Сталин постепенно шел к единоличной власти, отстраняя от нее своих соратников по партии, партийные и государственные органы.

Удержание власти главой государства может быть связано с нарушением порядка выборов: незаконным использованием государственных средств, административного ресурса.

Для монархий характерны нарушения главами государств существующих порядков наследования престола.

Главы государств чаще, чем иные органы государства, нарушают принцип разделения властей и **присваивают себе чужие полномочия**. Они могут захватывать правотворческие и судебные функции.

В нарушение существующих обычаев и норм международного права главы одних государств стараются распространить свою власть на территорию соседних государств или присвоить себе часть их территории. Они являются организаторами агрессивных войн.

Нарушение права главой государства обычно происходит путем втягивания в совершение деяния больших человеческих масс, а то и всего народа.

Девиантное поведение главы государства может заключаться в неэффективном управлении страной, ее ресурсами, в чрезмерном использовании государственных средств на личные нужды и на содержание своего аппарата управления, в халатном отношении к своим обязанностям. Ряд деяний в условиях абсолютных монархий считается нормой, но с точки зрения современных представлений рассматривается как правонарушение.

3.3. Девиантное поведение государственных (муниципальных) органов, иных организаций

Сила управленцев в их организации. Они могут использовать в своих интересах **управленческие организации**. Это могут быть органы государственного или муниципального управления (глава государства, региона, муниципалитета; представительный орган; правительство или администрация; суды), органы управления

частных компаний (совет директоров, правление, ревизионная комиссия).

Органы государственной власти, состоящие из обособленных от общества управленцев, могут совершать **общественно вредные деяния, ошибки** или **рискованные деяния** в ходе своей правотворческой и правоприменительной организующей деятельности. Они могут **сформировать государственные органы, в частности судебную систему**, не соответствующую общественным потребностям.

Представительные органы рождались в истории человечества последних веков в борьбе с абсолютизмом. Всяческие «государевы люди» с момента рождения парламентов вели борьбу против них, указывали обществу на их ошибки, общественно вредные действия и правонарушения. Их часто обвиняют в нарушении естественных прав, конституции в ходе правотворчества. Парламентарии склонны упрощать процесс принятия решений и нарушать при этом процедурные нормы правотворчества. В связи с этим парламенты распускались, разгонялись, а их члены подвергались преследованию.

Общественно вредные акты поведения и правонарушения **правительств** еще более наглядно проявляются в общественной жизни. Правительства часто играли роль «мальчиков для битья» или «козлов отпущения» при главах государства. На них, как правило, сваливали всю ответственность за решения, принимаемые монархом или президентом.

Захватив контроль над различными **организациями**, управленцы могут использовать их в своих интересах. Такими организациями, например, могут быть предприятия (особенно государственные и муниципальные), муниципальные формирования, государства. Управленцы, обособившиеся от частных собственников предприятий, могут использовать эти предприятия в собственных интересах, в ущерб собственнику или в союзе с ним против общества, наемного персонала.

В интересах обособленных от общества управленцев могут использоваться **партии** и их руководящие органы. Например, вожди радикальных партий, групп народа могут совершать революционные действия, направленные на разрушение эффективной или традиционной системы организации власти и создание общественно вредной организации власти.

3.4. Девиантное поведение государства

Отделение гражданского общества от государства как управленческого механизма, состоящего из управленцев, позволяет критически взглянуть на деятельность этого государства, на его

политику и определить степень их пользы и вреда для этого общества.

Влияние управленцев, из которых состоит аппарат государства, на его политику может быть различным. Управленцы могут почти полностью овладеть государством и превратить его в свое послушное орудие. Это так называемые бюрократические государства. Оценивая их политику, мы фактически оцениваем деятельность их аппарата. **Бюрократические государства** могут приносить вред мировому сообществу и собственным гражданам. Государство может быть признано **государством-правонарушителем**, в соответствии с современными нормами международного права, за нарушение норм этого права. Это может быть развязывание агрессивной войны, нарушение прав человека. Предметом исследования отечественных криминологов в последнее время стали преступления государства или преступления, совершенные от имени государства¹².

Негативной оценкой государства может быть определение его как неэффективного, т.е. нерационально использующего общественные блага, потребляющего на свое содержание больше, чем оно приносит пользы.

§ 4. Типичные виды девиантного поведения и правонарушений управленцев (их объединений), обособленных от общества

4.1. Общественно вредные виды поведения и правонарушения в сфере экономики, политики и духовной жизни общества

Исходя из логики предыдущего изложения прежде всего необходимо разделить девиантное поведение управленцев и их правонарушения по сферам жизни.

4.1.1. Политическая сфера

Общественно вредным поведением может быть само **удержание** управленцами **политической власти**, когда общество уже созрело для самостоятельного политического действия. Такое удержание власти обычно сопровождается расправой с оппозицией, обвинением ее в нарушении законов, установлением цензуры (censorship), принятием мер против критиков режима. Это приводит к

¹² Политический режим и преступность. СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2001. С. 12.

тому, что члены общества отторгаются от политического творчества, лишаются возможности реализовывать свои интересы и способности.

Система Гулага, созданная в СССР, носила законный характер. С ее помощью правящая партийно-государственная бюрократия искореняла оппозицию в стране, уничтожила тысячи людей. Общество уже назвало это преступлением.

Из истории известно, что управленческие группы часто лишали свой народ права самостоятельно определять свою судьбу, присваивали себе **суверенные права**, навязывали обществу одну идеологию, выгодную себе, поддерживали национальное, социальное, половое неравенство между людьми, лишали их демократических институтов. Все это сегодня в развитых странах мира рассматривается как грубое нарушение конституционных основ.

Девиантным следует считать поведение управленцев, направленное на создание организаций, в частности государства, целью которых является подавление естественных прав людей на свободу, равенство, сопротивление угнетению. Сегодня конституции многих стран обязывают государство признавать, соблюдать и охранять права и свободы человека и гражданина.

В условиях монархий и диктатур насильственное удержание власти в руках управленческих групп является нормой. Наоборот, стремление отнять ее у управленческой элиты объявляется преступлением. В республиках насильственный захват власти какой-либо группой рассматривается как преступление. Введение цензуры запрещается. Закон направлен не против оппозиции, а в защиту ее. Преследование по идеологическим мотивам считается преступлением.

Деспотизм главы государства или управленческой элиты был характерным явлением для Древнего Востока. Лишь с развитием республик деятельность управленческих элит ставится в рамки права и выход за эти рамки образует правонарушение.

На ранних этапах развития республик, когда граждане еще не вполне овладели демократическим инструментарием, управленцы прибегают к различного рода обману во время выборов. Это может иметь форму полного превращения выборов в формальный акт (в фарс), за которым отсутствует реальное содержание, как это делалось в СССР. Здесь управленцы еще доминируют, и никто не может квалифицировать их политику как правонарушение. Только международная общественность рассматривает отсутствие фактических выборов как нарушение прав человека.

На следующих этапах, когда управленцы перестают господствовать как класс и выборы приобретают реальное содержание, их антиобщественное поведение может выражаться в невыполнении

обещаний, данных во время избирательной кампании, **обмане** избирателей, фальсификации результатов выборов, оказании давления на избирательные комиссии, формировании зависимых от них комиссий, которые в интересах отдельных группировок нарушают нормы порядка проведения выборов. Эти виды поведения могут объявляться правонарушениями, но часто не наказуемыми.

4.1.2. Экономическая сфера

Как любая социальная группа, управленцы стремятся **перераспределить общественный продукт в свою пользу**. Естественно, выполняя общественно полезные функции, они имеют право на долю общественного продукта, производимого обществом. Но обладание властью позволяет им получать чрезмерные привилегии, не предусмотренные общественным договором (несправедливые), не соответствующие их общественно-полезному вкладу (незаслуженные), и в порядке, нарушающем установленный (незаконный). Таким образом, возникает масса экономических правонарушений управленцев.

Часто чрезмерные привилегии управленцев облакаются в законные формы (чрезмерное налоговое бремя на содержание аппарата, чрезмерное жалование), поскольку управленцы сами творят законы или лоббируют их принятие. К формам перераспределения общественного продукта в пользу управленцев, объявляемым правонарушениями, относятся хищение, взяточничество. Присвоение значительной доли общественного продукта, производимого в обществе, для **личного потребления** высшей политической элиты, долгое время считалось законным (феодализм), затем полужаконным, не основанном на праве, но ненаказуемым.

Управленцы могут использовать свое служебное положение для получения дополнительных незаслуженных доходов, например через участие в предпринимательской деятельности. Эта деятельность запрещается в демократических странах.

Управленцы могут действовать не только в свою пользу, но и в корыстных интересах **иных социальных групп**, нарушая при этом правила справедливого распределения продукта, в частности распределения продукта **по труду**. Это ведет к усилению пропасти между бедными и богатыми, к социальным конфликтам, политическим кризисам, гражданским войнам. Индивидуальная помощь управленца отдельным лицам за вознаграждение определяется как подкуп (взяточничество) и может рассматриваться как преступление.

Представители либеральных взглядов считают вредным для общества **чрезмерное вмешательство государства в экономическую жизнь** страны: гипертрофию государственного сектора

экономики, перераспределение общественного продукта, контроль над ресурсами страны. Это вмешательство исходит из заинтересованности управленцев в расширении своей экономической власти, но подается как выражение общественного интереса, заботы о бедных. Вредность такого вмешательства заключается в подавлении общественной инициативы, рыночной конкуренции. Государство ограничивает права граждан на занятие предпринимательством, права собственников.

На почве государственного регулирования экономики расцветает **монополизм**, неоправданное усиление групп предпринимателей, приближенных к политикам и государственным чиновникам. Успех в бизнесе (максимальные доходы) начинает определяться не его эффективностью и полезностью для общества, а умением получить государственную поддержку. Это не способствует здоровой **конкуренции** производителей. Поддерживается государством не самое эффективное производство, а тот, кто связан с государственным чиновником, знает, кому дать взятку, имеет компрометирующие сведения на нужных людей, но при этом, может быть, производит низкокачественный, дорогой товар, не умеет работать на рынке¹³. Государственное вмешательство в экономику прикрывается лозунгами улучшения жизни большинства народа, обеспечения справедливого перераспределения общественного продукта.

4.1.3. Духовная сфера

К антиобщественной деятельности управленцев, обособившихся от общества, необходимо отнести их деятельность по воспрепятствованию распространения знаний и идей среди населения в целях удержания его в духовной зависимости от себя. Одновременно управленцы распространяют выгодные им ложные идеи, направленные на сохранение своего господства, обманывают население.

В целях воспрепятствования распространению в обществе идей, невыгодных управленцам, последние запрещают свободу слова, создают различные препятствия в осуществлении ее. Сегодня это признается как существенное посягательство на естественные права граждан, закрепленные в конституции.

Для оправдания своей агрессивной политики управленцы воспитывают в населении ненависть или пренебрежение к другим народам, к инноваторам.

4.2. Виды антиобщественного поведения обособленных от общества управленцев и их объединений, классифицированные по его объективной стороне

Общественно вредное деяние или правонарушение может быть **действием или бездействием**. Например, действие может заключаться в злоупотреблении управленцем своим служебным положением, превышении власти, а бездействие – в невыполнении управленцем вмененных ему активных обязанностей. Такое правонарушение может состоять в халатности.

Девиантное поведение может заключаться в нарушении **материальных или процессуальных** норм. Типичным нарушением процессуальных норм является **волокита** (провоочки). Иногда она рассматривается как нарушение установленных сроков для производства действия и является правонарушением. Нарушение процессуальных норм может дезорганизовать работу управленческих органов.

Антиобщественное поведение может носить **открытый характер**. Например, захват власти вооруженным путем. Для более слабых управленческих групп, обособившихся от общества, свойственны скрытые формы антиобщественной деятельности, связанные с нечестностью (*dishonesty*), **обманом** доверия (приписки, тайные хищения чужой собственности).

Антиобщественное поведение и правонарушения управленцев имеет обычно **организованный** характер. В средство совершения правонарушений превращается официально существующая организация управления (например, орган власти) или внутри него создается организованная группа правонарушителей (например, коррупционная группа). Наивысшей организованностью с созданием тайных обществ, строгим планом, распределением ролей отличается такая деятельность, как организация государственного переворота. Хорошо организованной является система правонарушающих действий политиков в период избирательной кампании. Здесь заранее планируются виды неправомерных действий, которые будут совершены, определяются силы и средства, которые будут задействованы, источники финансирования. Подготовка к совершению правонарушений начинается задолго до их начала. Заранее выискиваются финансовые средства и переводятся на счета подконтрольных политическим фирм, подбираются люди, которые будут исполнять незаконные действия. В такие неправомерные действия втягиваются представители неуправленческих групп: журналисты, осуществляющие «черный пиар». Им на помощь нанимают психологов, политологов. Подкупаются избиратели.

¹³ *Mbaku J. M.* Op. cit. Vol. 16. № 1.

Антисоциальная политика по удержанию власти осуществляется на **профессиональной основе**. Вырабатываются приемы и методы удержания населения в страхе, манипулирования общественным сознанием, осуществления репрессий. Сталинский режим держался не на любителях, а на профессионалах политической полиции, средств массовой информации.

Девиантное поведение государства может проявляться в **отказе от создания механизма государства**, обеспечивающего реализацию общественно полезных задач. Например, государство не создает эффективно работающей системы судебных органов, способных защищать права и свободы человека и гражданина. Эта обязанность государства закреплена в ч. 2 ст. 3 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 года. Способом подрыва деятельности какого-либо органа, обеспечивающего интересы общества, может быть его недостаточное финансирование.

4.3. Виды антиобщественного поведения обособленных от общества управленцев и их объединений, классифицированные по объекту посягательства

Организованные управленцы, обособившиеся от общества, посягают на фундаментальный объект – **общественный строй**. Они лишают народ его суверенитета, демократии, мешают развитию республиканской формы правления и построению основ правового государства.

Управленцы могут препятствовать **эффективному развитию экономики** страны, обрекать ее на отсталость, консервировать устаревшие общественные отношения. Перераспределение в свою пользу доли общественного продукта не в соответствии с приносимой обществу пользой ведет к посягательству на права общества на производимые им блага. Петр I писал, что «умножение великих неправд и грабительств государственной казны» приводит людей, особенно крестьян, к разорению и бедности¹⁴.

В целях сохранения своей самостоятельности управленческие группы всячески препятствуют формированию правового государства. Для этого они занимаются **устранением разделения властей**, способствуют концентрации власти в одних руках. Претензия на всевластие может исходить от законодательных органов (Долгий парламент в Англии, Конвент во Франции, Верховный Совет в России). Концентрация власти в их руках обычно не бывает долговременной. Более успешно захват власти удается главе государства.

¹⁴ *Соловьев С. М.* Сочинения: в 18 кн. Кн. 18. М.: Мысль, 1995. С. 135.

В истории известно много случаев государственных переворотов, в результате которых республики сменялись монархиями, диктатурами. Очень часто глава государства и его аппарат сохраняют атрибуты республики, фактически заменяя ее диктатурой. Одним из способов нарушения принципа разделения властей является присвоение главой государства законодательных функций. Это нарушение требований правового государства обычно как-то легитимируется.

Объект посягательства может быть более частного характера: отдельные **права и свободы человека и гражданина**. В литературе отмечается, что «осуществление властной деятельности часто сопровождается нарушением прав и свобод граждан, их законных интересов со стороны государственных органов и должностных лиц»¹⁵. Обособленные от общества управленцы посягают на все виды прав и свобод человека и гражданина: личные (вмешательство в личную жизнь посредством тоталитарного контроля, ограничение права передвижения и выбора места жительства), политические (ограничение права участия в управлении государственными делами), экономические (ограничение права на предпринимательство и распоряжение своим имуществом), культурные (навязывание определенной идеологии).

Систематически управленческие элиты всех стран мира посягали **на мир** на земле и **добрососедские отношения** между народами. При этом объектом посягательства являлась жизнь миллионов людей. Сегодня международные нормы закрепили требование к государствам вести миролюбивую внешнюю политику и исключить войны как способ решения международных конфликтов.

Сегодня на международном уровне и во многих конституциях запрещена **дискриминация людей** по признакам пола, национальности, расы, социального положения, религиозных и политических убеждений. Управленцы разных стран в разные времена осуществляли такую дискриминацию, поддерживали сословный и кастовый строй. «В прошлом, – отмечается в учебнике конституционного права, – в ряде стран дискриминация возводилась на уровень государственной политики. Так, в фашистских государствах утверждалось расовое превосходство, подвергались преследованию люди левых убеждений, проповедовался антисемитизм. В социалистических государствах проводились репрессии против инакомыслящих, ограничивались права людей в зависимости от социального

¹⁵ *Хаманева Н. Ю.* Обжалование в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан России // Государство и право. 1993. № 11. С. 3.

происхождения (люди так называемых «нетрудовых слоев»). Расизм и апартеид признавались даже конституционными принципами»¹⁶.

Объектом корыстных правонарушений является государственная и муниципальная **собственность**. Она также страдает при халатном отношении управленцев к выполнению своих обязательств.

Управленцы могут подрывать **собственный механизм власти**. Объектом их посягательства выступает авторитет властных органов, должный порядок управления, **доверие граждан** к институтам государства, **прочность гарантий**, которые дает государство членам общества в защите их прав и интересов.

4.4. Виды антиобщественного поведения обособленных от общества управленцев и их объединений, классифицированные по субъективной стороне поведения

В соответствии со сложившейся в теории права классификацией все акты поведения управленцев, принесшие вред обществу, можно условно разделить на следующие виды:

- 1) ошибки, совершенные невиновно;
- 2) рискованное поведение, в котором можно выделить оправданный и неоправданный риск;
- 3) осознанное поведение, приносящее вред обществу. Естественно, можно выделить акты поведения, совершаемые с прямым и косвенным умыслом, неосторожные и самонадеянные.

Управленцы отличаются повышенным уровнем интеллектуального развития. Совершаемые ими антиобщественные поступки носят в основном умышленный характер. Деяния отличаются продуманным использованием социальных условий, планированием деятельности, созданием благоприятной для нарушения социальных норм обстановки, постоянным учетом происходящих изменений. Выбор антисоциального поведения оценивается субъектом как наиболее выгодный для него в соответствующих условиях. При этом тщательно взвешивается возможный баланс приобретенный и потеря.

Пользование властью может приводить к совершению **неосторожных** (самонадеянных или небрежных) общественно вредных деяний, тем не менее влекущих тяжкие последствия. Наверяд ли большевики или ельцинская администрация хотели намеренно причинить вред обществу. Здесь усматривается самонадеянность. Занятие должностей лицами, не обладающими соответствующими профессиональными способностями, порождает такие виды деви-

¹⁶ Конституционное право зарубежных стран: Учебник для вузов. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999. С. 94.

антного поведения, как просчеты, упущения в осуществлении управления.

Общественно вредное поведение управленцев и правонарушения могут быть **нацелены** на реализацию:

- 1) их индивидуальных интересов;
- 2) групповых интересов;
- 3) общеклассовых интересов (например, подавление общественной активности);
- 4) интересов иных лиц и социальных групп (родственников, друзей, союзнических групп).

Это поведение может **не приносить прямой выгоды** кому-либо. Сюда относится неэффективная деятельность управленцев, вытекающая из их непрофессионализма, некомпетентности (incompetence) чиновников, отсутствия знаний, навыков, безразличного отношения к результатам своего труда.

4.5. Нарушение принципов права

Управленцы и их группы, обособленные от общества, могут нарушать не только конкретные регулятивные или охранительные нормы права, но и принципы права – естественного и позитивного. Чаще всего не соблюдаются следующие принципы:

1) принцип **справедливости**. Его нарушение заключается в посягательстве на права и свободы человека и гражданина, халатном отношении к восстановлению нарушенных прав, неадекватности (несоответствию) применяемых к людям мер ответственности степени опасности правонарушений. Для удержания населения в подчинении к нарушителям установленного бюрократического порядка применяются сверхжестокое наказания. Одновременно, в отношении самих управленцев за посягательства на права граждан применяются слишком мягкие меры ответственности по сравнению с тем вредом, который они наносят людям (например, за использование аппарата управления в личных целях, за коррупцию).

2) принцип **законности**. Управленцы склонны к расширению своей власти за счет обеспечения свободы усмотрения, неестественности своих действий правом и законом. Принцип верховенства законов часто нарушается главами государств и правительствами.

3) принцип **гуманизма**. Когда речь идет о защите своей власти, управленцы не склонны соблюдать права и свободы человека и гражданина.

4) принцип **равенства**. Как элитарная группа, управленцы стремятся получать как можно больше привилегий по отношению к другим группам населения.

5) принцип **демократии**. Он не устраивает управленцев, обособленных от общества, так как подрывает их всевластие, и поэто-

му нарушается открыто (при недемократических режимах) или путем хитрости и обмана.

§ 5. Нарушения государственного права

5.1. Общие положения

К сожалению, отечественная наука государственного (конституционного) права не уделяет должного внимания нарушениям норм, относящихся к отрасли государственного (конституционного) права. Эти проблемы фактически не рассматриваются в научных исследованиях, не раскрываются в учебных курсах.

Отчасти это происходит потому, что нарушение конституции или законов, содержащих нормы государственного права, является одновременно нарушением норм других отраслей права, конкретизирующих положения конституции. Так, посягательство на права и свободы, закрепленные в конституции, может быть, в зависимости от тяжести проступка, уголовным или административным правонарушением и одновременно – гражданским деликтом. Но это ни в коем случае не оправдывает отказа от разработки теории конституционных (государственно-правовых) правонарушений. Более того, назрела необходимость выделения из науки конституционного права конституционной деликтологии, в рамках которой можно было бы заниматься описанием типичных нарушений конституции и причин их совершения (по аналогии с криминологией). Нарушения конституции часто касаются деликатных вопросов деятельности высших органов власти, которые не всегда позволяют оценивать свою деятельность.

Юридическая квалификация поведения высших органов власти отдельными членами общества не подкрепляется официальной квалификацией со стороны каких-либо компетентных органов, например суда. Иногда оценку деяниям тех или иных высших должностных лиц можно дать только после того, как они сошли с политической сцены. При их жизни подобные оценки расцениваются как дискредитация уважаемых людей, иногда как государственные преступления.

Квалифицировать отдельные деяния органов власти и высших должностных лиц очень трудно еще и потому, что они составляют часть определенной политики, политического курса. Правонарушающие средства могут приводить к победным результатам. Действует принцип: «Победителей не судят».

В республиках, где судебная система отделена от иных ветвей власти, уже возможна официальная квалификация деяний государственных органов и высших должностных лиц как нарушающих конституцию и законы.

Высшие органы власти и должностные лица часто оценивают конституционность и законность деятельности своих подчиненных.

Высшее должностное лицо или органы власти могут совершать противоправные проступки и при отсутствии конституции. Даже в странах с абсолютной монархией существуют обычаи государственной жизни.

Как известно, конституции довольно часто опережают время, закрепляют то, что общество отстоять не может, а аппарат управления выполнять не собирается.

Нарушения конституции могут не носить характер типичного правонарушения, имеющего четырехчленный состав (субъект, субъективная сторона, объект, объективная сторона). После принятия в 1993 году Конституции РФ возникло множество нормативных актов и создаваемых ими состояний, нарушающих эту Конституцию. За данными нарушениями Конституции стоят субъекты, которые приняли когда-то эти акты. Этими субъектами являлись Советское государство, его партийные и советские органы. Они принимали эти акты сознательно, часто выражая собственные интересы, направленные на удержание власти в стране и подчинение себе массы населения (субъективная сторона). Назвать эти действия виновными с точки зрения позитивного права нельзя. С точки зрения естественного права здесь можно усмотреть вину. Объективной стороной деяния является нормотворческая деятельность. Об объектах посягательства как общественных ценностях будет сказано ниже. С точки зрения позитивного права в названных деяниях отсутствует противоправность (противозаконность). Названные нарушения после 1993 года стали выявляться Конституционным Судом РФ, а положения актов, содержащих нарушения Конституции РФ, – признаваться не действующими.

5.2. Виды правонарушений по объекту посягательства

Нормы государственного права, как известно, закрепляют **основы общественного строя**. На них и посягают управленцы, обособленные от общества.

Управленческие группы, находящиеся у власти в так называемых коммунистических государствах, утверждали, что поддерживают **общественную собственность** на основные средства производства. На самом деле, они не хотели и не могли защищать такую форму собственности. Вместо нее они отстаивали государственно-бюрократическую форму собственности на основные средства производства. Управленцы присваивали себе права народа, постоянно превышая свои полномочия.

Если управленческие группы сильны, то они игнорируют требования конституции обеспечить всем равные права на занятие предпринимательской деятельностью. Используя государственные инструменты, чиновники и политики создают привилегии для приближенных к ним групп предпринимателей и ущемляют права всех остальных. Иногда это делается с применением правовых инструментов.

Сильные управленческие группы не могут примириться с **демократическим режимом**, который предполагает власть общества над аппаратом управления. С помощью массового обмана они стараются подменить власть народа собственной властью. Допустить суверенитет народа – значит потерять свою власть. В данном случае можно также констатировать присвоение управленцами власти народа, превышение ими своих полномочий, злоупотребление теми полномочиями, которые им предоставляла конституция. Системой мер экономического, политического и идеологического характера управленцы делают население своей страны полностью зависимым от них, послушно подчиняющимся командам сверху.

Управленцы, обособленные от общества, стремятся удержать общество в **духовном рабстве**. Они нарушают закрепленный в конституциях принцип плюрализма мнений, свободы слова и печати. С этой целью на деньги налогоплательщиков они создают подконтрольные им средства массовой информации, учреждения науки, культуры, образования, с помощью которых навязывают членам общества определенную государственную идеологию.

Не могут управленцы, обособленные от общества, поддерживать и **республиканскую форму** правления. Они стремятся превратить ее в олигархию или диктатуру. Управленцы, входящие в исполнительную и законодательную власть, принимают меры к устранению разделения властей, закрепленного в конституциях. Своими действиями они нарушают это разделение властей путем вторжения в чужую сферу деятельности, присваивают себе чужие полномочия. Превращение средств массовой информации в пропагандистский инструмент государства позволяет управленцам манипулировать общественным сознанием и добиваться поддержки своего правления. Оппозиция подавляется, и в политической сфере устраняется реальная конкуренция.

Управленцы центрального звена покушаются на **федеративный характер государства**, стремятся сконцентрировать власть в центре. Региональные управленцы подавляют местное самоуправление населения.

Управленцев обычно не устраивают ограничения, которые исходят из права в правовом государстве. Они стараются устранить их, ликвидируя таким образом правовое государство.

Часто под видом **социального государства** внедряются патерналистские отношения, при которых государственный аппарат господствует над обществом

Управленцы, обособившиеся от общества, являются главными нарушителями **прав и свобод человека**, закрепленных в конституциях.

Захватившие государство управленческие группы могут игнорировать **принципы**, которые закрепляет конституция. Им не выгодны, а потому нарушаются принципы свободы, равенства, господства права.

Вся история государств мира сопровождается фактами нарушений государственного права, связанных с незаконным захватом власти путем **государственных переворотов**. Неудачные перевороты заканчивались жестокими казнями всех участников. В случае удачи возникали новые династии царей и императоров, которых правонарушителями никто назвать не смел. При переворотах менялся существующий строй или только лица у власти.

В республиках раздел власти происходит путем выборов в органы власти. Власть представляет собой высочайшую ценность для управленческих групп. Если управленцы не могут получить власть законным путем, они идут на **нарушение существующих принципов выборов и избирательного законодательства**.

§ 6. Уголовные преступления

6.1. Общие черты преступности управленцев

Преступность управленцев представляет собой систему, в которой преступления объединены общим основанием. Они связаны с **властными возможностями** управленцев и с их относительной **независимостью** от общества, осуществляются в рамках управленческой деятельности. К сожалению, криминологи не уделяют этой преступности должного внимания, не выделяют ее в особую группу. Близким по значению понятием является коррупционная преступность.

Преступность управленцев является **частью «беловоротничковой преступности»**, совершаемой, по выражению Э. Садерленда, «уважаемыми лицами с высоким социальным статусом в рамках их профессиональных обязанностей и с нарушением доверия, которое им оказывают»¹⁷. Иногда в литературе употребляется термин «преступность власти»¹⁸.

¹⁷ Криминология... С. 483.

¹⁸ **Лунеев В. В.** Преступность в России при переходе от социализма к капитализму // Государство и право. 1999. № 5. С. 51.

Криминализация деяний управленцев происходит под давлением общества и в силу противоречий между разными группами управленцев. Высшие управленческие элиты заинтересованы в создании аппарата управления, послушного их воле. Им бывает невыгодно, когда подчиненный за взятку выполняет волю гражданина, а не волю вышестоящего начальника. Кроме того, высшие слои управленцев вынуждены создавать видимость защиты интересов общества. Они готовы «пожертвовать» частью своих подчиненных для поддержания имиджа выразителей общественных интересов. Только в некоторых республиках создалась ситуация, когда обвинение в уголовном преступлении возможно предъявить главе государства.

Юридизация международной жизни позволила предъявлять обвинения в совершении преступлений против мира руководству отдельных государств: сначала фашистской Германии, затем руководству республик Югославии.

В данной главе понятие преступления не связано с представлением о нем в той или иной стране. Преступным называется деяние, представляющее собой общественную опасность исходя из норм естественного права. Для подтверждения идеи об опасности того или иного деяния используется представление о преступном в демократических развитых странах мира, где управленцы находятся под строгим контролем гражданского общества.

Поскольку управленцы принимают активное участие в правотворчестве, то количество некриминализованных общественно опасных деяний, совершаемых ими, увеличивается с ростом их обособления от общества и ростом их власти над народом. В условиях, когда огромная идеологическая машина церкви или иных органов пропаганды оправдывает деяния властных элит, увидеть их общественно опасный характер нелегко. Управленцы, как интеллектуально развитая социальная группа, идут впереди других групп общества в изобретении новых общественно опасных форм деятельности, направленных на реализацию своих интересов в ущерб обществу. Эти деяния долгое время остаются некриминализованными в официальном позитивном праве.

Огромное количество преступлений управленцев остается **невыявленным** (латентным). Подчиненный управленцам механизм правоприменения не старается выявлять преступления в своей среде или даже работает на их сокрытие. Граждане отстраняются от процесса выявления преступлений должностных лиц в силу публичности уголовного процесса. Частное лицо не может поддерживать обвинение против должностного лица государства при нарушении им своих должностных полномочий, повлекшем посягательства на права гражданина.

При криминализации деяний управленцами нарушается принцип равенства и справедливости. Деяния, совершаемые управленцами, аналогичные по объективной стороне деяниям, совершенным рядовыми гражданами, не считаются преступными. Например, мошенничество частных лиц признается преступлением, а обман граждан, осуществляемый руководством государства во время избирательных кампаний, при выпуске избыточных обесценивающихся на глазах бумажных купюр и т.д., преступлением не считается.

Преступность управленцев носит **устойчивый** характер, так как она связана с личностью преступников, которые обладают широкими властными возможностями для того, чтобы создать удобные условия для совершения преступления и его сокрытия. Устойчивость преступлений связана с общественным строем, при котором управленцы бесконтрольны, чувствуют свою безнаказанность.

Преступления, совершаемые управленцами, как правило, носят **организованный** характер. Они совершаются по хорошо продуманному плану организованной группой, входящей в аппарат управления. Управленцы **втягивают в свою преступную деятельность лиц**, не входящих в аппарат управления.

Преступления управленцев часто носят **длящийся** характер, представляют собой не единичный акт поведения, а систему таких актов. Совершение преступлений может быть образом жизни управленца, а его преступления – являться важным звеном в государственной политике.

Часто преступность управленцев носит **профессиональный характер**, хотя криминологи не выделяют такой преступной профессии, как злоупотребление властью. Эта профессия носит все признаки криминального профессионализма. Она требует определенной подготовки, знаний и навыков, является для некоторых устойчивым видом преступного занятия и основным источником для существования преступника. Стали крылатыми слова, произнесенные героем фильма «Бриллиантовая рука»: «Чтоб тебе жить на одну зарплату!» Криминальный профессионализм управленцев позволяет им качественно подготовить, совершить и укрыть следы преступления, уйти от уголовной ответственности, иметь постоянный материальный доход. Криминальный профессионализм обеспечивает низкую раскрываемость преступлений и высокий уровень латентности их. Управленцы-преступники имеют теневую криминальную карьеру. Обычно преступная деятельность начинается с малого, с небольших хищений, подарков. Наибольшая опасность выявления преступлений имеется именно на этой стадии. С ростом профессионализма и нужных связей опасность разоблачения уменьшается. Постепенно преступная деятельность превращается в основной источник дохода. Можно выделить следующие крими-

нальные специализации среди преступников-управленцев: взяточники, расхитители, специалисты по уводу бюджетных средств в частные структуры. В период массовой приватизации появились специалисты по совершению хищений государственных средств под видом приватизации. В сфере частного бизнеса есть специалисты по уводу капитала у акционеров. Есть специалисты по банкротству предприятий с целью смены собственника. Эти специалисты своего дела могут входить в организованные преступные группы. С изменением условий преступный бизнес и профессии приходится менять. Для властных преступников-профессионалов характерен высокий интеллект, знание законодательства и «лазеек» в нем. Они мобильно перестраиваются вместе с изменением законодательства и находят в нем новые «прорехи». При совершении преступлений используются научные знания. У таких лиц выработано особое криминальное мышление. Преступники-профессионалы передают свои знания и навыки подчиненным, которых они сами подбирают. Криминальная профессия может передаваться по наследству.

6.2. Виды преступлений, совершаемых управленцами

Субъектами уголовных преступлений могут выступать управленцы, которые являются должностными лицами или служащими государственных (муниципальных) органов власти, учреждений и предприятий, партий, осуществляющих власть. Они обычно объединяются термином «публичные должностные лица». Кроме того, необходимо выделить должностных лиц, занятых управлением не частных организаций, не выполняющих публичные цели. В ряде стран субъектом уголовного преступления могут быть юридические лица. Преступные деяния этих юридических лиц, конечно, связаны с деятельностью их руководящего звена.

Наиболее распространенными преступлениями публичных должностных лиц являются:

- 1) использование служебного положения не по назначению, не на пользу обществу, злоупотребление своим служебным положением;
- 2) превышение служебных полномочий;
- 3) хищения государственного и муниципального имущества;
- 4) фальсификация документов, нарушение порядка **учета и отчетности**: приписки, искажения отчетности о выполнении плана при производстве в государственном секторе;
- 5) получение взятки;
- 6) **халатность**. Она заключается в неисполнении или ненадлежащем исполнении должностным лицом своих обязанностей вследствие недобросовестного или небрежного отношения к службе.

Во второй половине XX столетия в мире вводится ответственность высших руководителей государства за преступления против **мира и безопасности человечества**. Это – планирование, подготовка, развязывание или ведение агрессивной войны, применение запрещенных средств и методов ведения войны, геноцид.

Управленцы **частных предприятий** могут быть субъектами налоговых преступлений, коммерческого подкупа, лжепредпринимательства, ложного или злостного банкротства, промышленного шпионажа, преступлений, связанных с учетом коммерческой деятельности и отчетности о ней, преступные действия руководителей предприятий против социальных прав своих рабочих. В последние годы криминализации во многих странах подвергается так называемое **отмывание денег** (money laundering), которое также может осуществляться с использованием служебного положения.

Объектами посягательства преступлений управленцев могут быть права человека и гражданина, государственная власть, интересы службы и т.д.

По преследуемым целям преступления управленцев можно разделить на корыстные, нацеленные на незаконное удержание и расширение власти.

§ 7. Административные и дисциплинарные проступки

Большую часть правонарушений управленцев составляют проступки, не представляющие общественной опасности и не относящиеся к преступлениям. Вопрос об отнесении этих проступков к категории административных или дисциплинарных связан с тем, квалифицируются ли они как правонарушения руководителем управленческой организации (по службе) или особым функциональным органом. В России к таким органам относятся инспекции, органы контроля, органы милиции и т.д. (см. ст. 23 КоАП РФ 2001 года)¹⁹.

Вопрос о том, кто в конкретной стране квалифицирует деяние управленцев как административный или дисциплинарный проступок, зависит от степени централизации аппарата управления. Если аппарат управления высоко централизован, то управленческие элиты не доверяют власть иерархии чиновников и создают специальные органы для контроля за аппаратом управления. Эти функциональные органы и квалифицируют деяния как административные проступки, сами принимая решения о вынесении наказаний за них. Децентрализация аппарата управления приводит к тому, что каждый чиновник попадает под власть своего непосредственного на-

¹⁹ СЗ РФ. 2002. № 1. Ч. 1. Ст. 1.

чальника, который и решает вопрос о признании какого-либо деяния подчиненного дисциплинарным проступком или непризнания его таковым. Такая система способствует созданию в каждом органе управления неформальных клик, возглавляемых руководителем подразделения. Отношения в этих кликах основаны на личной преданности подчиненных своему руководителю. Деятельность такого подразделения в значительной степени направляется не на реализацию задач, поставленных из центра, а на обеспечение интересов лиц, входящих в клики. Чиновник служит не организации или обществу, а непосредственно своему начальнику. Это типично для так называемых традиционных систем управления.

Система, основанная на квалификации деяний как административных правонарушений, в большей степени обеспечивает общеклассовые интересы обособленных от общества управленцев. Система, квалифицирующая деликтное поведение управленцев как дисциплинарные проступки, в большей степени обеспечивает реализацию интересов отдельных групп управленцев, но не класса управленцев страны в целом.

В любом случае управленцы стараются исключить общество из состава субъектов, оценивающих поведение управленцев как правомерное или правонарушающее. Управляемые лишены возможности осуществлять частное обвинение чиновников в независимом суде. Они могут только подавать жалобы вышестоящему начальнику или в специальный административный орган.

Функцию контрольных органов могут исполнять аппараты правящих партий. Они принимают жалобы граждан и решают вопросы квалификации обжалуемого деяния как правонарушения.

§ 8. Влияние обособленных управленческих групп на правонарушения в обществе

Управленцы активно используют институт правонарушения в ходе борьбы за власть между собой, в целях устранения оппозиции, для подавления самостоятельности общественных групп, для поддержания выгодных им общественных отношений.

8.1. Институт правонарушения как средство воздействия на общество

Сильные обособленные управленческие группы, доминируя в области правотворчества и правоприменения, сами определяют, что является правонарушением, а что – нет. В результате они объявляют поведение лиц, нарушающее их интересы, правонарушением. Более удобно для них так называемое **материальное понятие** правонарушения. Правонарушающим объявляется обще-

ственно вредное поведение. Каждый чиновник сам определяет, что является общественно вредным, и карает зависимых от него людей. С централизацией управления и ростом силы гражданского общества вводится **формальное понятие** правонарушения. Правонарушающим является не только общественно вредное, но и противоправное поведение, т.е. нарушающее конкретный запрет. Это в какой-то степени ограничивает произвол правоприменителя.

Удобство применения института правонарушения в интересах управленцев создает абстрактное определение противоправного поведения, использование в норме права оценочных понятий. Из состава правонарушения может исключаться вина, т.е. производится объективное вменение.

Господство обособленных управленческих групп обеспечивается разрешительным типом правового регулирования, при котором правонарушением для членов общества является все, что прямо не разрешено управленцами. Тоталитарные государства, служащие управленцам, объявляют правонарушениями уклонение от труда на государство, свободное перемещение по территории страны, критику существующего строя и конкретных начальников и даже инакомыслие.

В целях поддержания всеобщего страха в обществе многие даже малозначащие проступки объявляются преступлениями²⁰, понижается возраст уголовной деликтоспособности.

Институт преступления используется обособленными управленческими группами для навязывания обществу выгодной им религии или идеологии. Преступления против религии ставятся в уголовных законах теократических государств на первое место. Преступным считается ересь, агитация и пропаганда, нацеленная на отказ от поддержки правящей бюрократии.

С помощью уголовного права управленцы охраняют выгодный им **общественно-политический** строй, при котором они имеют экономическое господство (государственно-бюрократическая собственность на основные средства производства), политическое господство, осуществляемое посредством абсолютной монархии, авторитарного политического режима, господства какой-либо партии и централизации. Посягательство на власть обособленных управленческих групп объявляется особо опасным преступлением.

В 30–50-х годах (до 1953 г.) в СССР было обвинено в политических преступлениях 3 778 234 человека²¹. Преступлением считалось посягательство на монополию государства

²⁰ *Нгуен Тхи Нгок Лам.* Вьетнам. История, конфуцианство, социализм и частное право // Государство и право. 1998. № 10. С. 111–113.

²¹ Криминология... С. 559.

в распределении общественных благ (спекуляция и предпринимательство).

Очень часто управленцы подменяют объект посягательства политических преступлений. Свою власть они объявляют народной.

Например, в Советской России борьба против власти большевистской партократии рассматривалась как контрреволюция, борьба с властью Советов – как измена Родине.

При допущении частной собственности и предпринимательства управленцы удерживают контроль над предпринимателями, ограничивая их деятельность с помощью норм права. Предпринимателям, готовым делиться прибылью с управленцами, разрешается совершать правонарушения. Неудобным управленцам предпринимателей всегда можно изобличить в совершении каких-нибудь правонарушений и на законном основании уничтожить их бизнес.

Институт правонарушения поддерживает привилегии управленцев. Посягательство на жизнь, здоровье, имущество управленцев рассматривается как более серьезное правонарушение по сравнению с посягательствами на права рядовых членов общества.

Институт правонарушений может использоваться для пополнения государственной казны, находящейся в распоряжении управленцев. Он может служить **средством вымогательства взяток** у имущей части населения.

8.2. Институт правонарушения как средство борьбы за власть между группами управленцев

Институт уголовных преступлений на протяжении веков применялся управленческими группами в ходе борьбы за власть между собой. Группа управленцев, контролирующая органы применения насилия, обвиняла своих противников в совершении тех или иных преступлений и на этом основании уничтожала или лишала власти.

Примером могут служить репрессии Сталина против его противников в 30-х гг. XX в. В совершении уголовных преступлений обвинялись сторонники Сталина после его смерти и прихода к власти Н.С. Хрущева²².

Институт правонарушения применяется для поддержания исполнительской дисциплины в среде подчиненных. Угроза для власти управленческой элиты может исходить от массы управ-

²² Кулудон В. Криминализация российской политической элиты // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1998. № 1. С. 32–33.

ленцев среднего и нижнего звена. Поэтому элиты время от времени проводят чистки внутри аппарата, избавляясь от неудобных под предлогом совершения ими каких-либо правонарушений.

Так было в 30-х годах XX века в России, когда Сталин проводил чистки внутри аппарата политической полиции. В 1934–1939 годах в контрреволюционных преступлениях было обвинено и расстреляно 21 880 сотрудников органов госбезопасности²³.

8.3. Влияние обособленных управленческих групп на состояние правонарушений в стране

Как уже отмечалось, заорганизованность общественной жизни, введение разрешительного типа правового регулирования приводят к тому, что все население страны вынуждено совершать те или иные правонарушения. Возникает общество правонарушителей, члены которого враждебно воспринимают право как общественный институт, который мешает им жить.

В экономической литературе отмечается, что при превышении ставки налога определенного уровня предприниматели неизбежно начинают в массовом порядке уклоняться от уплаты налогов.

Коррупцированным управленческим группам выгодно массовое нарушение гражданами норм права. Правонарушители являются основным источником коррупционных выплат.

Государство, не выполняющее своих функций по защите предпринимателей, стимулирует формирование организованных преступных групп, которые берут на себя функцию защиты частной собственности, обеспечение исполнения договорных отношений.

Преступность среди населения часто рождается как **ответная реакция на определенную политику** управленческих элит. Например, жестокая эксплуатация крестьян порождает крестьянские восстания. Поддержание неимущего положения населения порождает массовые хищения.

Неподконтрольные обществу правоохранительные органы не имеют стимулов для эффективной работы, не выполняют своих обязанностей перед обществом. Они не находят поддержки своей деятельности у граждан. В результате множество преступлений и правонарушений остается невыявленными. Криминологи отмечают, что **просчеты в борьбе** с преступностью, которые делаются политиками и руководством правоохранительных органов, могут вести к эскалации преступности²⁴.

²³ Крючков В. А. Личное дело. Ч. 1. М., 1996. С. 402.

²⁴ Криминология... С. 85.

ГЛАВА 9 Обособленные управленческие группы и юридическая ответственность

Стремление руководства правоохранительных органов создать впечатление эффективной борьбы с преступностью ведет к укрупнению преступлений от учета²⁵.

Усиление организованной преступности связано с процессом слияния главней и активных участников организованных преступных групп с представителями всех ветвей государственной власти, с неспособностью государства защищать основополагающие конституционные права и интересы граждан и общества, с лоббированием интересов отдельных групп ответственными должностными лицами в узко корыстных целях²⁶.

§ 1. Общие положения

В данной главе будут рассмотрены положения, касающиеся как процесса привлечения к юридической ответственности (дознание, следствие, судебное разбирательство), так и несения юридической ответственности в виде претерпевания определенных негативных последствий, предусмотренных санкцией нормы права.

Интересы обособленных управленческих групп и юридическая ответственность

Участие в нормотворческой деятельности позволяет обособленным управленческим группам обеспечить регулирование института юридической ответственности в соответствии с их групповыми и личными интересами. Они оказывают влияние на сущность, цели, принципы юридической ответственности, порядок привлечения к ответственности и ее реализацию. Часто управленцы наиболее полно извлекают личную и групповую выгоду из объективных тенденций развития правовой системы и института юридической ответственности.

Отношение обособленных управленческих групп к институту юридической ответственности зависит от их положения в обществе и наличия властных ресурсов.

1. Сильные обособленные управленческие группы могут использовать институт юридической ответственности в своих интересах: для **подчинения себе общества, преследования своих противников**. Таким образом, они ставят этот правовой институт себе на службу.

2. Инстинктивное стремление к власти над людьми может приводить к чрезмерному **расширению полномочий властных субъектов**, осуществляющих привлечение к юридической ответственности: работников правоохранительных органов, судов. Это создает возможность злоупотребления своими полномочиями.

3. Управленцы, осуществляющие реализацию мер ответственности, стремятся исполнить свои обязанности **оптимальным для них путем**, наиболее простым, сокращающим трудозатраты и потери времени. Это может приводить к нарушению закона, норм, устанавливающих процессуальный порядок ведения дел.

²⁵ Лунев В. В. Преступность в России при переходе от социализма к капитализму // Государство и право. 1998. № 5. С. 47, 53–55; *он же*. Контроль над преступностью: надежны ли показатели // Государство и право. 1995. № 7. С. 89–102.

²⁶ Криминология... С. 611–611.

4. В литературе отмечается, что «осуществление властной деятельности часто сопровождается нарушением прав и свобод граждан, их законных интересов со стороны государственных органов и должностных лиц»¹. В своей деятельности управленцы не могут не совершать правонарушений и, используя свои широкие возможности, пытаются избежать ответственности за это. С этой целью они запускают **механизмы нейтрализации** института юридической ответственности, поскольку он направлен на обуздание их произвола и подчинение их обществу.

5. Безразличие обособленных управленческих групп к общественным потребностям может влечь за собой **халатное их отношение к исполнению своих обязанностей**, в частности в работе по привлечению лиц к юридической ответственности, в реализации предусмотренных в законе мер.

Халатное отношение должностных лиц к своим обязанностям не обеспечивает надежной защиты права частной собственности (особенно прав мелких и средних собственников), права на интеллектуальную собственность. Это мешает расширению и укреплению среднего класса, который является «могильщиком» обособленных управленческих групп.

Низкий уровень защищенности личных прав граждан подталкивает их поддерживать авторитарный режим, выступать за правление «сильной руки».

6. Юридическая ответственность может использоваться обособленными управленческими группами для **создания видимости защиты интересов народа** и погашения недовольства населения проводимой правящими группами политики.

Управленцы и их группы вступают в отношения юридической ответственности и как субъекты, налагающие на нарушителей определенные санкции за правонарушения, и как субъекты, привлекаемые к ответственности за правонарушения.

В качестве лиц, **привлекающих к ответственности**, управленцы выступают как должностные лица, служащие государства. Они могут подчинять своим интересам органы государства (следственные, судебные) и все государство, имеющее бюрократическую сущность. Они могут выступать как представители всего народа или его части (пролетариата).

В качестве **отвечающих** они также выступают как должностные лица и служащие. К ответственности может быть привлечен орган власти и государство, действующее в интересах лиц, составляющих его аппарат или его высшее руководство.

¹ *Хаманева Н. Ю.* Обжалование в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан России // Государство и право. 1993. № 11. С. 3.

§ 2. Влияние обособленных управленческих групп на цели и принципы юридической ответственности

2.1. Влияние на цели юридической ответственности

История показывает, что юридическая ответственность часто «острием» направлена против недоминирующих групп (управляемых) и «тупым концом» к доминирующим группам (управляющим). Она превращается в орудие в руках доминирующих групп. Целью юридической ответственности, считали советские ученые, является защита классовых интересов².

Юридическая ответственность применяется обособленными управленческими группами для защиты выгодного им строя. С ее помощью подавляется демократия, свобода, равенство, право человека самостоятельно определять свою судьбу, право свободно мыслить, говорить, исповедовать выбранную им религию. Юридическая ответственность выступает орудием запугивания людей, уничтожения наиболее активной части общества, способной оказывать сопротивление правящим группам. Ее используют для разорения конкурирующих с управленцами частных собственников (например, через конфискацию имущества и штрафы). С помощью штрафных санкций пополняется государственный бюджет.

С помощью института юридической ответственности можно создавать **видимость защиты прав и свобод** человека и гражданина, видимость защиты демократии, власти пролетариата.

2.2. Влияние на принципы юридической ответственности

Обособленные управленческие группы поддерживают отказ от принципа **равенства** перед законом. Они создают привилегии для себя и приближенных к ним групп и лиц. Чем более высокую должность занимает человек, тем более он оказывается неподотчетен и безответствен перед обществом. Абсолютная монархия и диктатура обеспечивают главе государства полную безответственность. Только перед вышестоящим начальством отвечают чиновники в централизованных бюрократических государствах. Такое положение обеспечивается реальным позитивным правом, но иногда закрепляется и в формальном праве в виде иммунитетов высших должностных лиц. Вместе с тем посягательства на права управленческой элиты караются более строго, чем посягательства на права рядового члена общества.

² *Самощенко И. С., Фарукишин М. Х.* Ответственность по советскому законодательству. М., 1971. С. 11.

Управленческий аппарат может осуществлять избирательное привлечение к юридической ответственности членов общества: одним позволять совершать правонарушения, других строго за них наказывать.

Терроризируя своих противников, управленцы применяют самые **жесткие меры ответственности**. Строгие наказания, вплоть до смертной казни, могут применяться за незначительные правонарушения. Вместе с тем, за серьезные нарушения прав граждан к представителям управленческих групп могут применяться легкие наказания, или они вообще освобождаются от юридической ответственности. Такой подход прямо нарушает принцип **справедливости**.

При осуществлении репрессий управленцы игнорируют общедемократический запрет применять **обратную силу закона**, усиливающего наказание или вводящего наказание за деяние.

При превращении юридической ответственности в репрессии против населения провозглашается лозунг **неотвратимости наказания**, во исполнение которого привлекаются к ответственности и невиновные. Наоборот, при совершении правонарушений управленцами принцип неотвратимости наказания не действует. Судьбу виновного решает начальство, которое может привлекать или не привлекать подчиненных к ответственности. Особенно это проявляется в дисциплинарной ответственности.

Широкие права управленческих групп и собственная безнаказанность позволяют им пренебрегать в ходе правоприменительной деятельности принципом **законности**. В борьбе с противниками, которая осуществляется в форме привлечения их к юридической ответственности, хороши все средства, даже откровенно незаконные.

В борьбе с инакомыслием управленческий аппарат привлекает людей к ответственности не только за деяния, но и **за образ мысли**.

Обособленные управленческие группы пытаются устранить принцип **правосудия** из процесса применения юридической ответственности. Как уже отмечалось выше, суд может вообще устраняться из процесса применения юридической ответственности. Все вопросы разрешают административные органы. При использовании юридической ответственности в репрессивных целях управленцы отказывались от применения принципа состязательности в ходе следствия и суда, поскольку он затрудняет расправу с неугодными. По этой же причине юридическая ответственность может применяться **без конкретной индивидуальной вины** и в форме **коллективной** ответственности целых народов или отдельных групп. За одно и то же деяние может устанавливаться **несколько наказаний**.

Под предлогом суверенитета государства управленцы отдельных стран пытаются отстоять свое право посягать на права человека и отказываются признать международную ответственность государства за совершение преступлений против прав человека.

При использовании мер ответственности в отношении населения управленцы часто пренебрегают **презумпцией невиновности**. Решение о виновности, принятое дознавателем или следователем в сталинские времена, было окончательным. Суд лишь оформлял его. Опять же, если речь идет об ответственности управленца, то члены общества должны доказывать, что им причинен вред его действиями, которые в условиях закрытости работы государственного аппарата зафиксировать очень трудно.

Управленцы, стремящиеся превратить институт юридической ответственности в орудие расправы со своими противниками, естественно препятствуют развитию принципа **демократизма**. Меры ответственности применяются независимыми от общества органами, решения принимаются в закрытом режиме. Вместе с тем управленцы могут создавать видимость гласности судопроизводства и одобрения населением проводимых репрессий.

Примером могут служить сталинские показательные суды над оппозицией.

Управленцы пытаются привлечь население для доносительства о фактах преступлений.

Например, Указ Петра I от 25 января 1715 года (№ 2877 в Полном Собрании Законов) обязывал подданных доносить властям о действиях, наносящих вред государственным интересам, и в особенности о подстрекательстве к бунту.

§ 3. Юридическая ответственность как инструмент борьбы за власть

Как уже отмечалось, обособленные управленческие группы превращают институт юридической ответственности в действенный инструмент борьбы за власть над обществом. Если в обществе существует широкий протест против власти управленцев, то привлечение к ответственности превращается в массовые репрессии. Если общество, как в странах с восточной культурой, приучено к власти управленцев, тогда юридическая ответственность применяется только к организаторам общественного недовольства, к критикам существующего строя.

Меры юридической ответственности направлены на запугивание населения, поэтому они носят жестокий и незаконный характер. Суд совмещается с администрацией и превращается из правосудия в орган расправы над неугодными. Процесс следствия и

суда приобретает инквизиционный характер. Окончательное решение выносят следователи. Судебные органы могут использоваться для создания видимости правосудия, но лишь утверждают приговор. В ходе следствия могут применяться пытки. Процессуальный порядок привлечения к ответственности упрощается и не обеспечивает защиту обвиняемого от произвола следователя.

Противостояние обществу не исключает постоянной борьбы за власть внутри самих обособленных управленческих групп. Победенная группировка обвиняется в совершении реальных или мнимых правонарушений и наказывается. Чем острее борьба между группами управленцев, тем более жесткие меры применяют к проигравшему противнику.

Победу в борьбе за власть одерживает та группировка, которая оказывается способной подчинить себе аппарат правоохранительных органов и армию. Нередко к власти в стране приходят руководители силовых структур и используют имеющиеся у них сведения и аппарат принуждения для привлечения к ответственности своих противников.

Юридическая ответственность применяется для поддержания централизации управленческой системы. К ответственности привлекаются лица, предающие групповые интересы управленцев, подчиненные, не исполняющие приказов вышестоящего начальства.

§ 4. Нейтрализация института юридической ответственности

Как уже отмечалось выше, управленцы, обособленные от общества, не могут не совершать правонарушения в сферах власти и собственности. Для того чтобы избежать привлечения к юридической ответственности за свои поступки, создается механизм ее нейтрализации. Этот механизм препятствия реализации юридической ответственности состоит из экономических, организационных идеологических и правовых элементов.

4.1. Устранение оснований юридической ответственности

Обособленные от общества сильные управленческие группы устраняют возможность привлечения их к юридической ответственности за общественно вредные деяния, не признавая их правонарушениями. В нормах права не устанавливаются границы деятельности управленцев, например монархов. Им позволяется все.

Нечеткие запреты и обязанности для управленцев позволяют по усмотрению правоприменителя рассматривать деяние как правонарушающее или не считать его таковым.

Более скрытный путь нейтрализации юридической ответственности заключается в непринятии норм, устанавливающих санкции за деяния управленцев, которые признаются правонарушениями.

Закрытость деятельности аппарата управления обществом позволяет управленцам успешно скрывать совершаемые правонарушения. Принесшие значительный вред обществу деяния выдаются за события, не связанные с волей руководителей государства. Руководители органов управления могут перекладывать вину за выявленные правонарушения на своих подчиненных. Некоторые преступления удается представить в виде действий, совершенных в условиях **крайней необходимости или необходимой обороны** (например, развязывание агрессивных войн). Правонарушения управленцев могут выдаваться за **оправданный риск** на благо общества.

Если ответственности полностью избежать нельзя, то ее **смягчают** с помощью **перевода более тяжких деяний в разряд менее значимых**. Например, деяния, по своему общественному вреду относящиеся к уголовным преступлениям, переводятся в разряд гражданско-правовых деликтов или дисциплинарных проступков.

Привлечение к ответственности может зависеть от воли субъектов, чьи права нарушены. Пассивность членов общества или их зависимость от управленцев может приводить к тому, что они не подают жалоб в компетентные органы и основания для применения мер юридической ответственности отсутствуют.

4.2. Освобождение от юридической ответственности за совершение правонарушений

Уйти управленцам от юридической ответственности за совершение правонарушений позволяет то, что в их руках находится аппарат привлечения к ответственности. Деятельность этого аппарата направляется, в основном, против рядовых членов общества. Выявлять правонарушения управленцев, особенно высшего звена, проводить расследование и привлечение к суду такой аппарат не способен или не желает, как ангажированный.

Высшие должностные лица страны имеют иммунитет, прямо закрепленные в законе или действующие в виде неписаных правил.

Суды выносят наказания за преступления, учитывая личность подсудимого. Как правило, обнаруживается, что подсудимый характеризуется положительно и заслуживает смягчения наказания или освобождения от него.

Привлечение к ответственности может ставиться в прямую зависимость от политической целесообразности. Например, импичмент не может быть вынесен главе государства за совершение преступления, если он имеет большинство в парламенте.

Отсутствие действия неотвратимости наказания, например за дисциплинарные правонарушения, позволяет управленцам безнаказанно совершать правонарушения в случаях, если они лично преданы своему начальнику. В условиях абсолютных монархий применение или неприменение наказания за уголовные преступления зависит от воли царя.

Иногда управленцы избегают юридической ответственности, прячась за **коллегиальный орган** или **население**. За последствия решения, принятого коллегиальным органом, как правило, никто не отвечает, тем более если решение принималось тайным голосованием.

Затрудняет расследование и привлечение виновных к юридической ответственности усложненный **процессуальный порядок** осуществления этих действий. Неимущее население не в состоянии поддерживать обвинение в отношении чиновников, посягающих на их права. Установленный законом порядок привлечения к ответственности должностных лиц может не предусматривать возможности частного обвинения. Судьбу правонарушителя решает публичный обвинитель, который сам является представителем корпорации управленцев.

Безответственность управленцев имеет место в обществах, где население привыкло покорно сносить все посягательства на его права. Такое состояние общества поддерживается искусственно, с помощью религии или идеологии.

4.3. Нейтрализация государственных контрольных и правоохранительных органов

Как уже отмечалось, избежать привлечения к юридической ответственности возможно при нейтрализации органов, осуществляющих привлечение к ответственности. Их деятельность может быть направлена на контроль за членами общества, а не на контроль за деятельностью аппарата.

Правоохранительные органы можно ослабить, сделав их зависимыми от подконтрольных субъектов. Это происходит при отказе от применения принципа разделения властей, ограничении внешнего контроля за государственными органами управления, при политизации органов правоохраны. Для выявления хорошо скрытых правонарушений, совершаемых управленцами, органы правоохраны могут не иметь ни материальных, ни технических, ни кадровых ресурсов. Чрезмерная нагрузка позволяет раскрывать только мало значимые правонарушения, что не требует значительных усилий. Ослабить правоохранительные органы можно ограничив их кадровый состав, поддерживая невысокий уровень заработной платы.

Активность контролеров удается пресечь, если на них возложить ответственность за выявляемые правонарушения. Вследствие этого руководители органов управления не заинтересованы в выявлении правонарушений среди своих подчиненных. Для создания видимости благополучия в аппарате они, наоборот, скрывают правонарушения и мешают их выявлению внешними службами.

§ 5. Виды юридической ответственности по отраслям права

5.1. Конституционно-правовая ответственность

Развитие демократии в ряде стран мира дало образцы применения юридической ответственности к самым высшим должностным лицам. Как вид конституционной ответственности может быть представлен отказ граждан поддержать кандидатуру должностного лица на очередных выборах в органы власти. Обособленные управленческие группы всячески препятствуют проведению свободных выборов, устраняют сильную оппозицию, скрывают от общества реальные результаты деятельности должностных лиц, занимающих разные посты, используют государственный аппарат для оказания давления на граждан и избирательные комиссии. При монархических и диктаторских формах правления население лишено избирательных прав.

Применение ответственности перед народом затруднительно в силу недостаточной компетенции народа в вопросах управления страной и неинформированности людей.

Представители исполнительной ветви власти всячески сопротивляются введению ответственности должностных лиц перед парламентом. Ограничиваются контрольные функции представительного органа, он лишается возможности проводить следствие и импичмент в отношении высших должностных лиц.

Для ограничения применения конституционной ответственности урезается или устраняется вообще разделение властей. Все органы государства подчиняются главе государства.

Наряду с этим, обособленные от общества управленческие группы могут применять отдельные конституционно-правовые меры ответственности в своих интересах: лишать мандата оппозиционного депутата, лишать гражданства отдельных лиц за деятельность, не устраивающую правящие группы.

5.2. Уголовная ответственность

Уголовная ответственность больше всего используется обособленными управленческими группами в целях удержания власти,

подавления общества и борьбы с оппонентами. Она удобна тем, что предполагает применение наиболее строгих наказаний.

Уголовно наказуемыми объявляются посягательства на общественный строй, господствующую идеологию или религию. Особо строгие наказания устанавливаются за деяния, где объектом преступления является жизнь, здоровье и имущество управленцев.

Для приспособления уголовной ответственности к нуждам управленцев вводятся содержащие неопределенность составы преступлений. Допускается аналогия закона, обратное действие закона. Произвол управленцев расширяют абсолютно неопределенные или относительно-определенные санкции.

5.3. Административная ответственность

Административная ответственность не обладает той мощной силой, какая есть у уголовной ответственности. Обособленные управленческие группы используют ее для установления мелочной опеки над населением. За мелкие провинности устанавливаются штрафные санкции, которые приучают население к повинению и являются источником пополнения государственной казны. Административная ответственность может играть роль административных барьеров, которые мешают населению заниматься предпринимательством. Она может использоваться нижним слоем чиновников для получения своей доли коррупционной ренты.

Административная ответственность оказывается инструментом в руках управленцев постольку, поскольку здесь не применяется принцип гласности при рассмотрении дела. Администрация сама собирает материал по делу и сама может вынести по нему решение.

5.4. Дисциплинарная ответственность

Дисциплинарная ответственность обеспечивает иерархичность отношений внутри аппарата управления. Произвол начальника, привлекающего или не привлекающего к дисциплинарной ответственности, заставляет подчиненных служить не обществу и даже не государству, а своему начальнику. С помощью института дисциплинарной ответственности из аппарата изгоняются люди, не проникшиеся корпоративным духом, недостаточно преданные своим руководителям и корпорации управленцев. Эти функции реализуются посредством дисциплинарной ответственности в силу того, что в ней часто отсутствует ясное основание для привлечения. Оценка работы подчиненных полностью зависит от руководителя. Он сам расследует дисциплинарный проступок и сам выносит решение об ответственности, т.е. является судьей в собственном деле. Рассмотрение дела носит закрытый характер. Обжалование решения

о привлечении к ответственности происходит в рамках аппарата управления и подчиняется больше нормам корпоративной этики, чем закону.

5.5. Гражданско-правовая ответственность

Гражданско-правовая ответственность чаще служит защите интересов частных собственников и поэтому нейтрализуется обособленными управленческими группами. Государство может отказываться отвечать перед человеком за причинение ему имущественного вреда государственными служащими.

Неуважение к человеку может проявляться в отказе государства от признания причинения человеку морального вреда правонарушением и возмещения его в денежной форме.

Советская правовая доктрина не признавала морального вреда. Она смотрела на человека как на бездушную производительную силу и потому признавала причинение человеку только физического вреда, мешающего ему работать.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование показывает, что доминирование в системе обособленных управленческих групп придает правовой системе качественное своеобразие. Закономерности появления у правовых систем особых свойств под влиянием воздействия на них обособленных управленческих групп автор называет административизацией, или бюрократизацией, правовой системы. В ходе предварительного обсуждения данного исследования предлагалось также применять в данном случае термин «огосударствление» правовой системы.

В материалистических традициях правовая система в основном рассматривается как элемент надстройки, который зависит от характера существующих в обществе отношений, в первую очередь экономических, доминирующих в обществе социальных групп. Складывающаяся правовая система в значительной мере отражает интересы этих сильных социальных общностей. Если при классификации правовых систем применять классовый подход, то можно сказать, что обособленные управленческие группы стремятся превратиться в класс общества и сформировать собственную правовую систему, которую предлагается называть бюрократической или административной. Характеристика ее будет представлена в третьем разделе работы.

В зависимости от степени обособления управленческих групп и имеющейся у них власти они в разной степени могут влиять на свойства тех или иных элементов правовой системы.

В первую очередь обращается внимание на то, что обособленные управленческие группы сами обладают специфическим **правосознанием**. На право они смотрят как на инструмент реализации собственных интересов. При этом, как правило, они не уважают право и всегда готовы отказаться следовать букве закона, если она им невыгодна. Почтение к нормам закона возникает у чиновников низшего и среднего звена только в случае, если право-подслушание является показателем, по которому начальство судит о их работе. Часто это приводит к формализму.

Пренебрежение к закону оправдывается стремлением к достижению каких-то иных целей, например победы мировой революции.

Управленцы лучше знают позитивное право, чем иные группы общества. Кроме того, они хорошо осведомлены о том, какие нормы не подкреплены силой и могут легко нарушаться.

Право в сознании обособленных от общества управленцев отождествляется с силой, с государством или с религиозной верой,

если она оправдывает их власть. Это определяет позитивистскую направленность их идеологии. Их власть несовместима с идеями свободы, равенства, прав личности.

Управленцы стараются скрыть истинный характер своего правосознания, пытаются предстать перед людьми такими, какими их хотят видеть.

Используя свою власть, управленцы руководят правовым воспитанием общества, оказывают существенное влияние на правовую социализацию людей. В тоталитарных государствах создается мощный аппарат идеологического воздействия, на который расходуется значительная часть средств, отнимаемых у непосредственного производителя. До XX века для правового воспитания населения активно использовалась церковь.

Целью правового воспитания и правовой социализации является формирование правопослушных людей, неспособных давать оценку правовой действительности, свято верящих в естественность, справедливость, разумность норм права, обеспечивающих власть и обособленность управленцев. В интересах управленцев создается положение, при котором люди не знают своих прав, закрепленных в законодательстве.

Обособленным от общества управленческим группам невыгодно широкое распространение правовых знаний. Они препятствуют распространению профессионального правосознания и стараются превратить правовую науку в идеологию, оправдывающую их господство.

Обособленные управленческие группы, составляя аппарат государства, государственной церкви или партии, естественно, оказывают решающее влияние в **правотворчестве**. Они стремятся обеспечить элитарный характер правотворчества или создать видимость участия народа в законотворчестве, как это было в советском государстве. Посредством правотворчества исследуемые группы стремятся закрепить свои интересы в нормах позитивного права. Ради этого в процессе правотворчества может допускаться нарушение законов. Само правотворчество носит субъективистский характер. При появлении институтов народного представительства управленцы, обособленные от общества, стремятся использовать для правотворчества исполнительные органы, главу государства. В демагогических целях может использоваться плебисцит (фашистские Германия, Италия).

В результате активного участия обособленных управленческих групп в создании позитивного права, оно строится на специфических **принципах**, которые, конечно, не декларируются, но вытекают из содержания норм права. Нормы позитивного права сковывают свободу членов общества и закрепляют произвол управленческих

групп. Чем выше должность, занимаемая лицом в управленческой иерархии, тем шире его свободы. Глава государства может быть не ограничен ничем (примером являются восточные деспотии). Формируется право привилегий управленцев, которые часто поддерживают неравенство прав разных сословий (привилегии по происхождению дворян или пролетариев). Для права характерен субъективизм, так как оно реализует, в первую очередь, интересы управленческих групп, а не объективные интересы общества. Право предусматривает жестокие меры противодействия сопротивлению населения порядку, поддерживаемому управленческими группами. Очень часто отсутствует установление ответственности только за вину.

В XX веке обособленные управленческие группы вынуждены были осуществлять демагогическую правовую политику. В законодательстве декларировались принципы, которые на деле не имели реализации в нормах права. Так, советское право провозглашало демократию, свободу, равенство, гуманизм.

Из всех **видов норм** обособленные управленческие группы предпочитают оказывать обильным нормам, которые предназначены для членов общества. Второе по значению место занимают запрещающие нормы. Управомочивающие нормы, адресованные членам общества, часто используются в демагогических целях и носят декларативный характер, не подкрепляясь обязанностями государства, его органов и должностных лиц.

В регулировании отношений внутри общества обособленные управленческие группы применяют, в основном, императивные нормы с жестокими санкциями за их неисполнение. Регулирование собственного поведения происходит с помощью диспозитивных норм, которые реализуются в зависимости от заинтересованности субъекта в этом.

Простор для произвола управленцев дает неопределенность норм права. Эти нормы толкуются чиновниками по собственному усмотрению.

Специфические черты под влиянием обособленных управленческих групп приобретает **система позитивного права**. Особенно в XX веке она носит противоречивый характер. Создаются нормы писаного, формального права, как бы напоказ, которые часто носят декларативный характер. Наряду с этим действует система норм реального позитивного права, нормы которого могут иметь неписанный характер. В связи с этим нормы законов вовсе не имеют высшей юридической силы, как это провозглашается. Большую силу имеют подзаконные акты, принятые исполнительной властью, и приказы непосредственных начальников, от которых зависит судьба каждого чиновника.

Для осуществления своей власти обособленным от общества управленцам вообще выгодна противоречивость норм позитивного права. Это позволяет им по своему усмотрению использовать то одну, то другую, противоречащую первой, норму права.

Внутри системы права выделяются нормы, предназначенные для пользования управленцев. Эти нормы могут иметь секретный характер. Отдельная группа норм предназначена для остальной части общества. Особенно ярко это проявляется в кастовой системе.

Поскольку успешнее всего удержание власти обеспечивается централизацией управления страной, то наблюдается тенденция слияния государственного и церковного (партийного) права.

Обособленные управленческие группы отдают предпочтение в регулировании общественных отношений **публичному праву**. За общим или государственным интересом они успешно прячут свои групповые интересы. Частное право или игнорируется, или вообще вытесняется, поскольку государство систематически вмешивается в имущественные отношения внутри общества, не признает автономности личности.

Наибольшее внимание среди отраслей права обособленные управленческие группы обращают на развитие уголовного и административного права, регулирующего поведение подчиненного населения. Гражданское право заменяется хозяйственным с его административным методом регулирования имущественных отношений. Конституционное право (ограничение власти государства) или отсутствует, или только имитируется.

В отечественной литературе признается, что доминирование разных группы общества влияет на **форму выражения норм права**¹. Как уже отмечалось, нормы реального позитивного права могут скрываться от общества, носить неписанный или секретный характер. Нормы, носящие идеологический заряд, но часто не действующие, наоборот, всячески выставляются напоказ, помещаются в писанных документах, законах, декларациях (например, конституции в недемократических государствах).

Там, где обособленные управленческие группы не скрывают своего господства и реализуют свои интересы через монарха или диктатора, действует принцип верховенства законов. В странах, где власть управленцев прикрывается представительной системой органов, законы имеют часто декларативный характер. Правовое регулирование общественных отношений осуществляется через подзаконные акты, которые имеют большую юридическую силу,

³ Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М.: Юрист, 1997. С. 331.

чем показные конституции. Рост подзаконных актов усиливается с возрастанием децентрализации и перераспределением власти от управленческих элит в пользу бюрократии среднего звена.

Там, где верховенство имеет церковная или партийная группа управленцев, нормы права облекаются сначала в форму церковных или партийных доктрин или актов, а уже после этого приобретают форму нормативно-правового акта государства.

Реализовать интересы разных групп управленцев позволяет множественность и некодифицированность актов, что создает условие для противоречивости и пробельности права. Сама эта множественность актов порождается попыткой управленцев тотально урегулировать все сферы жизни человека.

Отказ от оформления действующих норм позитивного права на бумаге позволяет управленцам скрывать истинную правовую политику, которую они проводят. Доминирующая концепция позитивизма не видит неписаного права, а значит, не изучает его. Юристы, ограничивающиеся знанием писаных норм, имеют искаженное представление о системе права, действующего в обществе, и вводят в заблуждение других. Это умело используется управленческими группами.

Неписанные нормы удобны для управленцев. Они делают управленческую деятельность тайной. Такие нормы трудно обжаловать. Неписанные обычаи, которые могут противоречить закону, складываются в любой обособленной от общества организации. Жизнь целых государств может подчиняться неписаным или тайным соглашениям, которые заключают между собой управленческие элиты этих государств. До недавнего времени нормы-принципы вообще было не принято формализовать в законах.

За многие годы своего правления обособленные управленческие группы выработали набор приемов юридической техники, направленных на реализацию их интересов. Эти приемы могут быть направлены на блокирование действия норм, которые невыгодны управленцам, на расширение власти управленцев или на использование норм позитивного права в идеологических целях. К ним относится неясное изложение норм права в статьях законодательства, принятие противоречащих друг другу норм в разных актах, усложнение законодательства. Нормы, которые не устраивают почему-либо управленческие группы, могут не содержать санкций. Предоставляемые населению права могут не подкрепляться обязывающими и запрещающими нормами, обращенными к аппарату управления, или не сопровождаться процессуальными нормами их реализации и защиты. Усиливать важность положения управленцев позволяет правовая конструкция «запрещено (обязаны) все, кро-

ме...». Предоставлять исключения из общего запрета или общей обязанности дается право управленцам-правоприменителям.

Для того чтобы понять, как обособленные управленческие группы реализуют свои интересы посредством позитивного права, необходимо выяснить, за какими **субъектами права** (правоотношений) они могут стоять. История развития позитивного права показывает, что управленческие группы проводили свои интересы, вводя Бога в правовые отношения. Бог объявлялся высшим носителем власти, от имени которого действовали управленцы. Например, земля объявлялась собственностью Бога. Управленцы только представляли его на земле, реализуя от его имени права на распределение и пользование землей. От имени Бога они объявляли себя управомоченными на ведение войн и захват новых территорий. Его именем создавались законы и вершился суд. Посягательство на существующий порядок власти управленцев объявлялось посягательством на Бога. Начиная с XVII века названную функцию Бога начинает выполнять такой субъект права, как народ. Власть захватывается и удерживается уже именем народа. От его имени парламенты и вожди принимают законы и расправляются со своими противниками. Народ объявляется юридическим собственником основных средств производства, которыми по своему усмотрению распоряжаются стоящие над народом управленческие группы. От имени пролетариата большевистская партократия проводила массовые чистки в обществе. При этом используется ряд юридических фикций. Считается, что вождь или представительный орган адекватно выражает волю народа, что народ организован и сознательно передает свои юридические права своим представителям, что он в состоянии их контролировать.

Часто интерес управленческих групп выражается через такой субъект права, как государство, которое наделяется правом собственности, правом применять меры воздействия к тем, кто посягает на власть управленцев. Советская теория слово «публичное» отождествляла обычно со словом «государственное».

История XX века показала, как можно реализовать интересы групп партократии через такие массовые субъекты права, как партии.

Процесс приватизации в России показал, что отдельные управленческие группы могут реализовать свои интересы через такие субъекты советского права, как трудовой коллектив, юридическое лицо.

Открыто интересы управленцев выражаются через такие субъекты права, как должностное лицо, орган государства, государственное учреждение.

Обособленные управленческие группы наделяют субъектов, через которые реализуют свои интересы, расширенной право-

субъектностью и ограничивают эту правосубъектность у тех субъектов, чья активность их не устраивает. Отдельные люди (государственные рабы в древние времена) или организации (оппозиционные движения, партии) могут вообще лишаться правосубъектности. Привилегии могут носить характер повышенной правовой защиты должностных лиц (организаций) или ограничением их деликтоспособности (иммунитет депутатов, главы государства).

Поскольку народ постепенно приобретает способность действовать самостоятельно, возникает потребность, при провозглашении неограниченной правоспособности народа, ограничивать его дееспособность, вводя «опекунство», осуществляемое управленцами.

Ссылаясь на общенародные интересы, обособленные управленческие группы ограничивают правоспособность отдельной личности.

Фактически, обособленные управленческие группы превращают народ и отдельных людей в **объекты**, по поводу которых возникают отношения. С целью расширения своих властных полномочий в области имущественных отношений, часть имущественных объектов выводится из состава объектов гражданских правоотношений. Усиление обособленных управленческих групп всегда приводило к выведению земли из гражданского оборота. Советская партократия вообще уничтожила частную собственность, ограничив людей правом на предметы потребления.

Власть обособленных управленческих групп оказывает влияние на понимание того, что является **правонарушением** в обществе. Естественно, тяжкими уголовными правонарушениями объявляются посягательства членов общества на основы экономического, политического и идеологического строя, обеспечивающего власть управленцев. Удобно для них, когда состав правонарушения сформулирован абстрактно и позволяет толковать его так, как выгодно правоприменителю. Наоборот, общественно вредные деяния самих управленцев могут не рассматриваться как правонарушения или определяются как не являющиеся общественно опасными. Объявление определенных деяний должностных лиц правонарушающими еще не означает, что они будут рассматриваться таковыми на деле. Управленцы обладают достаточными средствами, чтобы эти деяния не выявлялись, чтобы вину нарушителя невозможно было доказать.

Вместе с тем именно обособление управленцев от общества способствует совершению ими множества разнообразных правонарушений, которые рассматриваются таковыми с позиций демократического общества. Это, в первую очередь, должностные уголовные преступления и административные проступки, нарушения норм

конституционного права. В современных правовых системах выделяют такую группу правонарушений управленцев, как коррупция.

В орудие борьбы за удержание и расширение власти может быть превращен институт **юридической ответственности**. Она применяется к лицам, посягающим на общественный строй, в основе которого лежит доминирование управленческих групп во внутригрупповой борьбе за власть. При этом могут нарушаться принципы равенства, справедливости, гуманизма, законности. Чтобы заблокировать возможность общества применять юридическую ответственность к самим управленцам, создается механизм нейтрализации ответственности, который складывается из нормативных (например, иммунитет), организационных (например, ослабление правоохранительных органов или подчинение их виновным) и идеологических (идеологическое оправдание необходимости правонарушения) элементов.

В ходе правового регулирования обособленные управленческие группы предпочитают использовать такие **способы правового воздействия**, как запреты и обзывания. Управомочивание применяется для регулирования поведения самих управленцев или в идеологических целях. Среди **методов** правового регулирования предпочтение отдается административно-правовому. Власть управленцев становится более устойчивой, если она опирается на централизацию правового регулирования, хотя региональные группы управленцев стремятся к ее децентрализации. Свободу усмотрения управленцев обеспечивает **индивидуальное регулирование** правовых отношений, основанное на неопределенности норм права. В отношении членов общества в основном применяется **разрешительный тип** правового регулирования, при котором им дозволяется только то, что позволят власти. Свою деятельность управленцы предпочитают подчинить **общедозволительному типу** правового регулирования, при котором им дозволяется все, что не запретит вышестоящий начальник. При этом управленческая элита с главой государства получает почти не ограниченную правом свободу.

РАЗДЕЛ III

БЮРОКРАТИЧЕСКАЯ, ИЛИ АДМИНИСТРАТИВНАЯ, ПРАВОВАЯ СИСТЕМА

ГЛАВА I

Понятие и основные признаки административной (бюрократической) правовой системы

В данном разделе автор концентрирует внимание на чертах идеальной модели административной, или бюрократической, правовой системы, обеспечивающей доминирование обособленных управленческих групп в обществе. Большинство идей, помещаемых здесь, уже были высказаны в предыдущих разделах. Данная часть работы носит как бы обобщающий характер.

§ 1. Понятие административной правовой системы

1.1. Понятие правовой системы

Как уже отмечалось, в данной работе будет использовано широкое понятие правовой системы как совокупности **всех правовых явлений, взаимосвязанных** между собой. В нее включается вся **правовая надстройка** общества, в которую входят:

- действующее в стране реальное и формальное позитивное **право** (само представляющее собой систему права);
- **формы**, в которых содержатся нормы права (система источников права и законодательства);
- **правосознание** общества и его групп (правовая идеология и психология);
- юридическая **деятельность** (практика) различных **субъектов** права (обладающих определенными характеристиками), осуществляемая в форме правотворчества, реализации и охраны позитивного права.