

1.2. Методология исследования типов правовых систем

Для анализа истории права и современного его состояния теория права вырабатывает различные идеальные научные модели, которые используются в качестве мерки, системы отсчета.

Как известно, правовые системы, и позитивное право в частности, выражают интересы разных социальных групп (классов) общества. В интересах разных групп они могут закреплять рабство, крепостную зависимость, частную собственность и жестокую эксплуатацию наемного труда. На этом основании их разделяют на рабовладельческие, феодальные и буржуазные правовые системы. Советская теория позитивного права умалчивала о том, что управленческие группы, составляющие аппарат государства (господствующей церкви или партии), имеют собственные интересы, которые могут быть закреплены в позитивном праве. Управленцы могут подавлять группы частных собственников и создавать правовые системы, действующие в их собственных интересах. В связи с наличием данного феномена предлагается выделять модель бюрократической, или административной, правовой системы, которая выражает интересы обособленных (отчужденных, автономных) от общества групп управленцев, составляющих государственный (церковный, партийный) аппарат (администрацию – в широком смысле слова). Данная модель правовой системы противостоит другой модели, выражающей интересы частных собственников. В последней общность управленцев не играет решающей роли в формировании правовой системы. Она всего лишь послушное орудие для реализации интересов групп частных собственников.

Высокая степень обособления управленцев от общества позволяет им сформировать собственные групповые интересы, отличные от интересов общества. Овладение государственным механизмом приводит к тому, что в нормах и принципах позитивного права закрепляется не воля классов частных собственников (как происходит в условиях классического частного рабовладения, феодализма и капитализма), а воля управленцев, отражающая их групповые интересы.

Слово «бюрократия» и производное от него «бюрократический» имеют, как уже отмечалось выше, много значений. Эти слова широко используются для нравственной оценки различных явлений общества. Более нейтральным является слово «администрация» в широком его значении – как социальный слой управленцев и как система власти. Поэтому автор предлагает научной общественности для обозначения правовой системы, реализующей доминирование обособленных управленческих групп, термин «административ-

ная правовая система». Это новый термин, который доселе не имел широкого применения. Понравится ли этот термин научной общественности и приживется ли он – покажет время.

В ходе предварительного обсуждения данной работы профессор А.П. Семитко предложил для обозначения правовой системы, реализующей в первую очередь интересы обособленных управленческих групп, использовать термин «огосударствленная правовая система». Может быть научная общественность, со временем выработает другие, более подходящие названия исследуемому здесь феномену.

В тексте работы автор будет использовать как взаимозаменяемые термины «бюрократическая правовая система», «административная правовая система», «административно-бюрократическая правовая система».

Сложнее обстоит дело с определением типа права. Термин «административное право» повсеместно применяется для обозначения одной из отраслей права. Поэтому придется говорить о том, что для административной правовой системы характерно бюрократическое право.

1.3. Понятие административной (бюрократической) правовой системы

Модель административной (бюрократической) правовой системы отличается от других правовых систем прежде всего своими сущностными характеристиками. Это правовая система, обеспечивающая **доминирующее положение в обществе обособленных управленческих групп** (бюрократии, или административных групп в широком смысле этих слов), составляющих аппарат управления общественными делами (государства, церкви, других организаций).

В сфере **экономических** отношений позитивное право обеспечивает управленческим группам возможность в значительной степени **бесконтрольно распоряжаться общественными благами**:

– закрепляет право собственности на основные средства производства за недемократическим государством или за иными управленческими структурами: церковью, партиями;

– закрепляет право на распределение большей части произведенного обществом продукта;

– создает условия для реализации государством функции организатора всего общественного производства (функции эксплуатации труда).

В **политической** сфере бюрократическая правовая система обеспечивает господство обособленных управленческих групп:

– в формировании системы управления обществом (в первую очередь государственного аппарата);

– в принятии решений по вопросам общественной жизни.

Бюрократическое позитивное право позволяет государственному аппарату **навязывать обществу идеологию**, оправдывающую власть управленческих групп.

Другие элементы правовой системы также имеют свою специфику, о чем будет сказано ниже.

Любая классовая правовая система является, прежде всего, научной моделью (абстракцией), которая в разной степени проявляется в исторической действительности. В ряде стран действуют смешанные правовые системы.

1.4. Реализация модели административной правовой системы в истории

Наиболее полно модель бюрократической правовой системы реализовалась в странах так называемого **социалистического** (коммунистического) лагеря, в **фашистских** государствах XX в. Другой ее вариант был представлен в странах с так называемым **восточным типом** государства, к которым отчасти принадлежала Россия на разных этапах своего развития¹. Сходство коммунистических систем с восточными деспотиями показывал М. Восленский². Н.А. Бердяев указывал на сходство «коммунистического царства с московским православным царством»³.

Исследователи бюрократии выделяют такое явление, как бюрократическое государство, на примере СССР⁴. Бюрократическими также называют ряд государств современной Африки⁵. Ч. Эндрейн выделяет бюрократические политические системы⁶, которые, по его мнению, доминировали в истории человечества на протяжении последних трех тысячелетий. Аграрные бюрократии, пишет

¹ *Денисов С. А.* Три волны бюрократизации и дебюрократизации отечественной государственно-правовой системы // Юридическая наука и развитие российского государства и права. Пермь: Пермский университет, 2002. С. 26–29.

² *Восленский М.* Номенклатура. М., 1991.

³ *Бердяев Н. А.* Истоки и смысл русского коммунизма. М.: Наука, 1990. С. 117–118.

⁴ *Veetham D.* Bureaucracy. Univ. of Minnesota Press. Minneapolis. 1987. P. 72.

⁵ *Севортьян Р. Э.* Государство и власть в современном мире. Теория. Политика. Реальность. М., 1997. С. 173.

⁶ *Эндрейн Ч. Ф.* Сравнительный анализ политических систем. Эффективность осуществления политического курса и социальные преобразования. М.: «ИНФРА-М»; Весь мир, 2000. С. 20–65.

он, правила в египетской, китайско-ханьской, Римской, Османской и Российской империях. В XX веке этот тип политической системы, по его мнению, существовал в двух разновидностях: государственно-социалистической и государственно-бюрократической (Южная Корея, Япония до Второй мировой войны). Бюрократическому государству и бюрократической политической системе должна соответствовать и бюрократическая правовая система.

К. Маркс говорил об автономности бюрократии Пруссии XIX в.⁷, Франции периода правления Луи Бонапарта⁸. Сильны управленческие группы во многих развивающихся странах, получивших независимость в середине XX в.⁹ Господство управленцев способствует внедрению в стране бюрократических правовых систем.

В современном мире выделяются так называемые **несвободные государства**, где права человека существенно ограничены, в первую очередь со стороны самого государства. Это признак того, что в таких странах поддерживается правовая система, выражающая интересы управленческих групп, составляющих государственный, партийный и церковный аппарат. По оценкам международной организации Фридом Хаус, к таким государствам к концу XX века относились Чад, Казахстан, Ливан, Объединенные Арабские Эмираты, Алжир, Ангола, Азербайджан, Камбоджа, Египет, Югославия, Индонезия, Иран, Афганистан, Китай, Куба, Ирак, Северная Корея, Ливия, Саудовская Аравия, Сирия, Таджикистан, Туркмения, Узбекистан, Вьетнам¹⁰.

1.5. Советская правовая система как разновидность бюрократической правовой системы

Советскую правовую систему и схожие с ней системы в иных странах можно назвать **классически бюрократическими (административными)** правовыми системами. Они обеспечивали выражение воли партийно-государственной управленческой элиты (вождей партии).

В одной из научно-идеологических работ советского времени писалось: «КПСС развивает советскую правовую систему в неразрывном единстве правовых норм, правоотношений, правосознания»¹¹.

⁷ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е. Т. 1. С. 187–217.

⁸ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е. Т. 8. С. 181–182.

⁹ Зарубежный Восток и современность. Т. 1. М.: Наука, 1980. С. 320–331.

¹⁰ Freedom in the World. The Annual Survey of Political Right and Civil Liberties, 1995–1996. N.Y., 1996.

¹¹ Чхиквадзе В. М. КПСС и Советское государство и право. М., 1984. С. 235.

Право здесь обеспечивало **монополию** партийно-государственного аппарата в организации **производства, обмена и распределения** всего общественного богатства. Какой-либо экономической свободы у членов общества не существовало. Благополучие людей полностью зависело от бюрократии. Члены общества лишались политических прав. У них существовали только обязанности: прийти на выборы, проголосовать за кандидатов, назначенных партийным аппаратом, поддерживать все мероприятия этого аппарата. С помощью устоявшихся правовых обычаев партийно-государственный аппарат поддерживал централизованную систему управления страной. Право закрепляло **господство идеологии**, исходящей от партийного аппарата, обеспечивало борьбу с инакомыслием как в обществе, так и в самом аппарате.

С.С. Алексеев отмечает, что советское право «с самого начала и на всех последующих этапах своего существования ... было направлено на то, чтобы закрепить и обеспечить беспрепятственное функционирование партократического аппарата, номенклатуры, действовавших под прикрытием “всевластных” Советов; закрепить и обеспечить безусловное господство бюрократической монополярной государственной собственности – основы власти партократии, огосударствленного, по сути госкапитализированного хозяйства; дать простор и “юридизированное обоснование” произволу, террору, попранию прав и свобод людей, расправе над политическими противниками и инакомыслящими»¹².

Управленцы умело **маскируют** свое влияние на правовые системы. Это порождает путаницу с их названиями.

1.6. Отличие административной (бюрократической) правовой системы от социалистической

Обособленные управленческие группы в XX веке проделали большую идеологическую работу с целью представить бюрократическую (административную) правовую систему, имеющую древнее происхождение, в качестве новой социалистической правовой системы. И это у них отлично получилось. Обособленные управленческие группы не хотели бы представлять в XX веке как наследники древневосточных деспотий. Класс частных собственников, не желающих движения к социализму, с удовольствием поддержал точку зрения, согласно которой социалистическая правовая система всегда является бюрократической, т.е. является шагом назад, в прошлое, с его отсутствием свободы и демократии. Поэтому большинство правоведов сегодня отождествляют социалистическую право-

¹² Алексеев С. С. Теория права. М., 1993. С. 207–208.

вую систему с советской бюрократической системой¹³. Но сущность бюрократической правовой системы и правовой системы социализма, как она видится в теории, совершенно противоположны.

Социалистическая правовая система должна закреплять доминирующее положение большинства населения страны, а не господство обособленных управленческих групп. Это доминирование должно проследиваться во всех сферах общественной жизни. В экономике оно осуществляется через правовое обеспечение общественной, а не бюрократической собственности на основные средства производства. В политике право должно закреплять демократию, а не диктатуру партийно-государственного аппарата. В духовной сфере оно обеспечивает свободу мысли и творчества членам общества, а не господство одной идеологии, выгодной обособленным управленческим группам.

Социалистическая правовая система – это переходная стадия общества от права государства к праву гражданского общества или к самоуправлению. Бюрократическая (административная) правовая система – это древняя, достаточно консервативная система, возникающая при отсутствии гражданского общества и отражающая неспособность населения осуществлять самоуправление. Это вчерашний день человечества.

1.7. Идеологические правовые системы

Наряду с вышеперечисленными, следовало бы выделять семью **идеологических** (идеологизированных) правовых систем, основанных на определенной тотальной (авторитарной) идеологии (коммунизм, фашизм, реваншизм, великодержавие, мессианство). Правотворчеством в них занимается партийный или обособленный от общества государственный аппарат (вожди партии, нации). Нормативные решения закрепляются в форме партийных документов, нормативных правовых актов государственных органов и обычаев государственно-партийной жизни.

Свое доминирующее положение обособленные управленческие группы в новое время часто реализовывали через такого рода идеологические правовые системы.

Идеологическая правовая система может **маскироваться под романо-германскую** правовую систему. Закон, принятый народом на референдуме или его представителями в законодательном собрании, объявляется актом высшей юридической силы. В реальной правовой действительности верховенство имеют общие прин-

ципы, заложенные в партийной идеологии и конкретизированные в подзаконных актах и обычаях. Пренебрежение законом считается вполне естественным. Официальная правовая теория прикладывает массу усилий для того, чтобы исказить реальное положение дел и ввести общество в заблуждение.

Строго говоря, в любой правовой системе есть своя идеология. В континентальной и англо-саксонской правовых системах она исходит от гражданского общества, по крайней мере – от имущей его части. В основе ее лежат справедливость и мораль, увязанные с частной собственностью. Это означает идеологию индивидуализма и либерализма. Идеологические правовые системы основаны на иной идеологии, закрепляющей верховенство государства (огосударственной партии), его аппарата над обществом. Это может быть идеология движения к великой цели коммунизма – царству земному, идеология великодержавия, реванша над соседями, великой религиозной миссии несения христианства, православия, мусульманства, патернализма. Во всех этих идеологиях человек является второстепенной ценностью по сравнению с великой целью, к которой ведут не менее великие вожди, опираясь на свой аппарат управления.

Правовая система царской России только внешне похожа на романо-германскую по господству нормативно-правовых актов. Но гражданское право никогда не было ее основой. Нормы права исходили не от общества, а от управленческих элит, которые всегда пренебрегали правами индивида. Право оправдывалось идеями православия, объединения народов России через великого царя, великодержавием, патерналистской функцией государства.

Тем более нельзя относить к романо-германской правовой системе советскую. Это образец идеологической системы. Она строилась на идее движения к светлому коммунистическому будущему. Дорогу туда знали только вожди коммунистической партии, которые и формулировали нормы поведения для всех членов общества. Идеи вождей формализовались в партийных решениях и нормативных правовых актах. Выше закона стоит доктрина с ее основополагающими принципами, которые в зависимости от ситуации истолковываются вождями. Вместо частного права везде господствует публичное. Эта система как нельзя лучше обеспечивала господство партийно-государственного аппарата.

С.С. Алексеев определяет правовые системы, существовавшие в СССР и сходных странах, как заидеологизированные, так как они основаны на партийной идеологии¹⁴.

¹³ Давид Р. Основные правовые системы современности. М., 1988; Тихомиров Ю. А. Курс сравнительного правоведения. М., 1996. С. 124–125.

¹⁴ Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. С. 48.

Новое развитие романо-германской правовой системы по пути защиты социального равенства и заботы об экономическом процветании дает повод для отождествления ее с идеологическими правовыми системами, опирающимися на идеи патернализма. Отличие состоит в том, что в первом случае право обеспечивает возможность самому обществу через аппарат государства обеспечивать справедливое и рациональное перераспределение продукта, а во втором случае право дает возможность обособленным управленческим группам по своему произволу распределять общественный продукт, без контроля со стороны неразвитого гражданского общества. В первом случае в выигрыше остается общество, во втором – обособленные управленческие группы, доминирующие над обществом.

Идеологические системы роднит с романо-германской правовой системой абстрактность норм, которые управленец может истолковать в свою пользу в ходе конкретизации и правоприменения. Общей может быть некоторая терминология.

1.8. Виды административных правовых систем

Очевидно, что административные правовые системы имеют периоды своего становления и развития. В связи с этим следует выделять административные правовые системы разной степени зрелости.

Разные по характеру административные правовые системы возникают при различной степени сопротивления общества власти обособленных управленческих групп. Если власть обособленных управленческих групп традиционна и общество не оказывает ей существенного сопротивления, то и право основано на обычаях, не содержит развитой системы мер подавления. Такие системы могут называться традиционными.

Такие правовые системы имели место в Древнем Китае, в царской России до первой четверти XIX в.

Активное сопротивление общества власти обособленных управленческих групп вызывает развитие правовой системы, разработку большого количества норм, направленных на организацию действия аппарата и подавления общества. Такие правовые системы могут обозначаться как новообразованные.

Такие системы были созданы в большевистской России, в гитлеровской Германии.

Необходимо выделять правовые системы, обеспечивающие власть разных групп управленцев. Это могут быть системы, обеспечивающие власть родовой аристократии (сегодня это правовые системы стран Тропической Африки), власть духовенства, государственного аппарата, военных.

История показывает, что необходимо выделять административные правовые системы, допускающие частную собственность, починенную их интересам, и полностью ее отрицающие.

Отличаются друг от друга административные правовые системы: обеспечивающие централизацию власти в обществе; и поддерживающие власть среднего управленческого слоя.

Примером из первой группы правовых систем является сталинская модель. После смерти диктатора властные полномочия растекаются среди массы чиновничества страны. К 70-м годам XX века правовую систему СССР можно уверенно относить ко второй, децентрализованной модели.

Децентрализованная модель правовой системы обычно является предвестником распада страны или деградации власти управленцев.

§ 2. Общие свойства административной (бюрократической) правовой системы

2.1. Цели правовой системы

Цель административной (бюрократической) правовой системы заключается в **поддержании господства** обособленных управленческих групп над обществом. Здесь позитивное право является инструментом бюрократического государства для подавления ростков гражданского общества. Одновременно позитивное право обеспечивает максимальную степень **независимости** (обособленности) управленцев от общества.

Такая правовая система прямо противоположна системе правового государства и общества. Она нацелена не на ограничение власти государства (управленцев), а на ограничение свобод членов общества.

Наряду с этими специфическими целями административная правовая система может выполнять и другие цели, присущие иным правовым системам: обеспечение целостности общества, способности его выживания. Это наглядно продемонстрировала правовая система Китая, просуществовавшая в разных модификациях многие тысячелетия. Более того: как отмечают историки, административные системы с поддерживающей их мощной бюрократией (иногда военной) часто создаются именно как средство против распада общества, поглощенного непримиримой борьбой разных социальных групп, племенных союзов (в современной Африке и в ряде стран Востока)¹⁵.

¹⁵ *Ерасов Б. С.* Феномен «восточного деспотизма» как явление «нового мышления» // Восток. 2000. № 4.

2.2. Роль позитивного права в жизни общества

Позитивное право не единственный инструмент обеспечения власти обособленных управленческих групп. Наряду с ним применяются **неправовые индивидуальные решения** вопросов общественного развития (произвол, свободное усмотрение властных субъектов). Часто в бюрократическом государстве право играет **вспомогательную роль**.

Пренебрежение к праву открыто высказывалось в идеологии Китая в период до XX века¹⁶, в советской идеологии первых лет советской власти.

Наличие **реальной власти** в руках управленцев (орудий насилия) делает позитивное право не столь необходимым для властителей. Отсутствие строгих норм писаного права открывает **простор для произвола** управленческих групп.

Особенно роль официального позитивного права незначительна при небольших масштабах управленческой деятельности.

Например, нет особой необходимости регулировать в официальном позитивном праве отношения между деспотом и его придворными слугами, между вождем партии и его ближайшими подчиненными. Здесь действуют определенные правовые обычаи, которые сменяются вместе со сменой главы управляющей системы.

Естественно, обособленные управленческие группы пытаются внедрить выгодные им социальные нормы в сознание людей, например посредством религии, сделать их частью обычаев, норм морали.

Так, в Древнем Китае власть обособленных управленческих групп закрепляли нормы обычаев и конфуцианская мораль. В СССР был принят моральный кодекс строителя коммунизма, оправдывающий власть партократии.

Это обуславливает **неразвитость бюрократического позитивного права**, значительную степень его **пробельности**. В свою очередь, само наличие пробела оправдывает произвол управленцев.

Неразвитым называл такое право С.С. Алексеев¹⁷.

2.3. Диспозитивность норм права

Нормы позитивного права в административных правовых системах **диспозитивны для правителей** и действуют только тогда, когда не противоречат их воле. В отношении подвластных они

¹⁶ Давид Р. Указ. соч. С. 439–441.

¹⁷ Алексеев С. С. Теория права. С. 71.

действует только тогда, когда не противоречат воле их начальников. Таким образом, еще раз необходимо отметить, что здесь позитивное право не господствует над государством, имеет относительную ценность только как инструмент власти управленцев, от которого легко отказываются, если оно не реализует интересы господствующего слоя.

Принцип **законности** может поддерживаться в обществе, но не распространяется на управленцев. Чем выше должность, тем больше возможностей для свободного усмотрения. Глава государства, как правило, не связан никакими законами.

2.4. Зарегулированность общественных отношений

Бюрократическое право призвано обеспечить управляемость общества, лишение его каких-либо свобод. Поэтому поведение управляемых подвергается всестороннему регулированию. Возникает даже зарегулированность отношений.

М. Джилас пишет о коммунистическом государстве так: «Всецело завися от произвола горстки властителей, оно одновременно, как никакой другое государственное формирование, перенасыщено всевозможной законодательной продукцией. Едва возникнув, оно мгновенно обрастает таким количеством установлений и предписаний, что и судьи и адвокаты в них буквально тонут. Предписанию и утверждению подлежит каждый пустяк, хотя на практике от этого мало проку»¹⁸.

С помощью норм позитивного права пытаются регулировать даже духовную сферу жизни общества. Позитивное право служит подавлению свобод индивида. За всякое отступление от норм позитивного права предусматриваются жестокие санкции в отношении подданных.

Так, Артикулы воинские 1715 года устанавливали наказание в виде прожжения языка раскаленным железом с последующим отсечением головы за критику господствующей религии (артикул 3), освящающей власть бюрократии¹⁹. Жестокостью отличались уголовные наказания в СССР. За хищение государственного и колхозного имущества, независимо от размеров, советское право предусматривало смертную казнь²⁰.

¹⁸ Джилас М. Лицо тоталитаризма. М.: Новости, 1992. С. 252.

¹⁹ Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период. М., 1990. С. 286.

²⁰ ЦИК И СНК СССР от 7 августа 1932 года «Об охране имущества государственных предприятий, колхозов и кооперации и укреплении общественной (социалистической) собственности // СЗ СССР. 1932. № 62. Ст. 360.

2.5. Закрепление тотальной роли государства

Позитивное право закрепляет **исключительную роль государства** (партийно-государственного аппарата) в общественной жизни. Вмешательство государства в общественную жизнь носит тотальный характер. Общество поглощается государством, теряет всякую свободу, не существует как гражданское общество. Государство «одевает на общество кандалы», следит за каждым шагом его членов. Каждому члену общества дается своя роль, которую он должен добросовестно исполнять. Это реализуется через разрешительный тип правового регулирования: все, что не нашло закрепления в нормах позитивного права, для граждан запрещено. Людей пытаются превратить в кукол-марионеток.

Обществу навязывается этатистское правосознание, в котором государство является высшей ценностью. Позитивное право не противостоит государственному произволу, а обеспечивает его.

Господство государства также проявляется в публикации правовой системы, доминировании административно-правового метода регулирования всех отношений.

По классификации, предложенной А.П. Семитко, бюрократическая правовая система является социоцентристской²¹. Вместе с тем необходимо отметить, что она может вовсе не обеспечивать интересы целого общества.

2.6. Позитивное право как инструмент насилия

Человек – противоречивое существо. Люди готовы покоряться силе и одновременно стремятся к свободе. Для поддержания своего господства обособленные управленческие группы вынуждены **широко применять насилие**. При значительном сопротивлении общества это насилие вырастает до масштабов массовых репрессий. Бюрократическое право отличается жестокостью, обеспечивает широкое и систематическое государственное принуждение к тем, кто не выполняет предписания управленческого аппарата, позволяет устранять из общества тех граждан, кто не соответствует заданным управленцами параметрам.

Например, право фашистской Германии обеспечивало уничтожение неарийцев. Право в СССР позволяло устранять лиц не рабоче-крестьянского происхождения, инакомыслящих.

Уголовное и уголовно-процессуальное право в административной правовой системе выходят на первое место.

²¹ Семитко А. П. Развитие правовой культуры как правовой процесс. Екатеринбург, 1996. С. 149.

2.7. Лицемерность позитивного права

Никакие управленческие группы не способны достигнуть абсолютного обособления от общества. Даже деспот в восточных деспотиях не является полностью свободным. В силу этого позитивное право бюрократической правовой системы, как правило, лицемерно и противоречиво. Официальное (формальное) позитивное право выполняет пропагандистскую функцию. Ряд его норм нацелен не на правовое регулирование общественных отношений, а на приукрашивание существующего строя. Они провозглашают правление Бога или народа на земле, справедливость, правосудие. Обеспечение интересов обособленных управленческих групп прикрывается великими целями (божественной справедливостью, задачей построить великий рейх или коммунизм). Эти нормы и принципы официального позитивного права декларативны, не осуществляются на деле.

В писаном праве могут провозглашаться какие угодно права населения. Одновременно создается механизм нейтрализации этих декларативных норм.

Общественные отношения регулируются нормами реального позитивного права, которые не обязательно зафиксированы документально, но могут содержаться в подзаконных (часто секретных) актах, противоречащих писаным законам, иметь характер правовых обычаев.

2.8. Закрепление неравенства в позитивном праве

Принцип неравенства перед законом действует не только в отношении управленцев, но и по отношению к остальной массе населения. Строгая иерархия существует внутри слоя управленцев и в самом обществе. Нормы позитивного права могут закреплять сословный (пример Древнего Китая) или кастовый (Древняя Индия) строй.

В СССР также существовало неравенство в правах между группами рабочих, интеллигенции, выходцев из прежних буржуазных сословий.

Высшей кастой, или сословием, конечно, являются управленцы.

В СССР это была партократия (авангард пролетариата, по выражению В.И. Ленина).

Неравенство людей исходит не из объема богатств, а из занимаемой должности в механизме управления и оценки полезности для него того или иного общественного слоя. Чем выше должность, тем больше властных полномочий и больше объем присваиваемых благ (привилегий). Ценность человека определяется его должностью или близостью к государственному аппарату. Посягательства на права управленцев влекут более строгую меру ответственности,

чем посягательства на права человека из народа. Вредные для общества деяния управленцев влекут за собой более мягкие меры наказания или вообще не рассматриваются как преступления.

2.9. Подавление личности

В административных (бюрократических) правовых системах **личность как свободный индивид отсутствует**. Население может называться гражданами, но фактическими ими не является. Изначально люди бесправны и лишь государство наделяет разным объемом прав-привилегий различные группы населения в зависимости от их места в социальной системе. В любой момент государство, его чиновники легко могут отнять дарованные права.

Например, Конституция РСФСР 1918 года закрепляла набор политических прав и свобод граждан. Но в ст. 23 этой конституции было оговорено, что любой может быть лишен этих прав, если использует их «в ущерб интересам социалистической революции»²².

2.10. Приемы закрепления произвола управленцев

Закрепляя возможность или необходимость определенного поведения, норма права ограничивает произвол. Чтобы люди не воспользовались этим, **не могли ограничить произвол управленцев**, применяется специальная юридическая конструкция, при которой действие норм ограничивается **неопределенными целями**. Суть целей толкует правоприменитель-чиновник в соответствии с групповыми интересами управленцев.

Например, в ст. 1 ГК РСФСР 1922 года было записано, что защита гражданских прав исключается, если они осуществляются в противоречии с их социально-хозяйственным назначением. Это положение было воспроизведено в Основах гражданского законодательства СССР в 60-х годах. Ст. 5 гласила: «Гражданские права охраняются законом, за исключением случаев, когда они осуществляются в противоречии с назначением этих прав в социалистическом обществе в период строительства коммунизма. При осуществлении прав и исполнении обязанностей граждане и организации должны соблюдать законы, уважать правила социалистического общежития и моральные принципы общества, строящего коммунизм»²³.

²² СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.

²³ Основы гражданского законодательства СССР и союзных республик // Ведомости Верховного Совета СССР. 1961. № 50. Ст. 525.

Подобный прием, как уже было отмечено выше, применялся и в Конституции РСФСР 1918 года (ст. 23).

Осуществлению всевластия управленцев могут мешать **нормы процессуального права**, затрудняющие, например, применение репрессий. Поэтому в бюрократических правовых системах иногда пренебрегают процессуальным правом или его точной реализацией. «Цель оправдывает любые средства».

Например, в СССР применялся упрощенный порядок в уголовном процессе по делам, обеспечивающим борьбу с оппозицией внутри партии в 30-х годах. Эта борьба шла под лозунгом противодействия контрреволюционной деятельности.

Ст. 47 Основ гражданского судопроизводства 1961 года гласила: «Не может быть отменено правильное по существу решение суда по одним лишь формальным соображениям»²⁴.

Произвол управленцев обеспечивается **неразвитостью системы норм позитивного права**, регулирующих деятельность аппарата управления. Свобода усмотрения расширяется при отсутствии норм, закрепляющих процессуальный порядок деятельности управленцев. При чрезмерном усложнении этого порядка управленцы создают волокиту и получают коррупционную ренту за ускорение решения вопросов.

Жесткие нормы уголовного права обеспечивают подавление недовольства отдельных лиц и групп общества существующим порядком.

§ 3. Система права

3.1. Объективное естественное право административных правовых систем

Социальные системы, обеспечивающие власть обособленных управленческих групп (административные, или бюрократические, системы), имеют **свои законы развития**, которые автор определяет как объективное естественное право данных систем. Сохранение и устойчивое развитие данных социальных систем возможно только в случае, если нормы позитивного права соответствуют названным законам, имеющим объективный характер. Все субъекты социальной системы, обеспечивающей власть обособленных управленческих групп, должны действовать в рамках названных объективных законов. Это касается не только управляемых, но и самих управляющих. Даже восточный деспот не может нарушить эти нормы естественного права. В случае их нарушения каким-

²⁴ Ведомости Верховного Совета СССР. 1961. № 50. Ст. 526.

либо субъектом, вся система начинает действовать так, что уничтожает нарушителя.

Например, старые революционеры-большевики не желали подчиняться правилу жесткой иерархии и господства диктатора в СССР. Они были уничтожены системой, а не одним Сталиным. В противном случае они бы развалили бюрократическую систему, и советское бюрократическое государство рухнуло бы гораздо раньше.

Если же субъект-нарушитель достаточно силен, то, вводя в позитивное право нормы, нарушающие нормы объективного естественного права, он разрушает систему власти управленцев. Она сменяется другой системой.

М.С. Горбачев сумел ввести новые правила жизни, в том числе в позитивное право СССР, и тем самым разрушил бюрократическую систему, а вместе с ней и сам потерял власть.

Каковы же **главные принципы объективного естественного права**, которые должны быть закреплены в позитивном праве административной правовой системы?

1. Главным является закон разделения общественного труда. Обособленные от общества управленцы обеспечивают развитие общества и заботятся о судьбе своих подданных, т.е. играют роль «отца народа». Благополучие подданных не должно ухудшаться, а лучше, если оно постепенно улучшается. Подданные вручают в руки управленцев свою судьбу, отказываются от участия в управлении государством. В этом случае от подданных можно ожидать «сыновнего послушания».

2. Вторым по значимости является **закон иерархии** построения управляющей системы. В ней не должно быть независимых центров власти. Великие империи рушились именно потому, что на местах создавались независимые от главы государства властные субъекты, которые претендовали на то, чтобы самим встать в центр управленческой «вселенной». Всякого рода федерации здесь недопустимы. Они разрушают основы системы господства управленцев.

Эта система власти не терпит разделения властей. Один и тот же высший орган должен сосредотачивать в своих руках законодательную, исполнительную и судебную власть. Духовная власть должна соединяться со светской. На местах, в целях своевременного выявления заговора, следует, наоборот, разделять власти между слугами главы государства, с тем, чтобы они мешали друг другу усилиться и действовать не в интересах главы государства.

3. Все общество должно быть **поглощено какой-то идеей**, лучше религиозной. Инакомыслие подрывает идеологическое господство управленцев.

4. Необходимо жестоко карать подданных, выказывающих неповиновение, т.е. нарушающих первый из названных принципов.

Эти естественные законы управления массой населения, не задумываясь об этом, инстинктивно применяли правители древности. Применение их описано в исторических трудах, например, о политике Александра Македонского²⁵.

Многие из этих объективных принципов сохранения и укрепления власти обособленных от общества управленцев открыл и исследовал Н. Макиавелли²⁶. Они описаны в трудах его последователей²⁷.

Наиболее полно угадал объективные законы выживания бюрократических социальных систем Конфуций. Следование им позволило управленческим группам Китая поддерживать свою власть на протяжении тысячелетий.

Административная правовая система имеет свои гарантии поддержания соответствия позитивного права требованиям принципов объективного естественного права.

В Османской империи нормы естественного права выражались в принципах ислама. Действия властей, в том числе и падишаха, по принятию нормативных актов санкционировались фетвой – заключением экспертов об их соответствии принципам ислама²⁸. Султан не мог отменить какую-либо часть шариата. «В Османской империи, как и во всякой теократии, верховная власть была не свободна, – пишет Н.А. Иванов. – Она была рабом своей «миссии» и слепо служила отвлеченной теократической идее»²⁹.

«Считалось, – пишет А. Либайер, – что в случае нарушения священных законов мусульман общество во главе с улемами освобождается от присяги государю и может осуществлять свое право на революцию». В XVI–XVII веках из 15 султанов 6 были низложены по обвинению в нарушении шариата. Двое из них были казнены³⁰.

В дальнейшем автор более подробно будет излагать основные черты административной правовой системы, в которых выражены требования объективного естественного права.

²⁵ *Дюронт В.* Жизнь Греции. М.: Крон-пресс, 1997. С. 548–557.

²⁶ *Макиавелли Н.* Государь. М.: Планета, 1990.

²⁷ *Грин Р.* 48 законов власти. М.: Рипол Классик, 2003.

²⁸ *Иванов Н. А.* Организация шариатской власти в административно-хозяйственном аппарате в Османской империи XVI–XVII веков // Феномен восточного деспотизма: структура управления и власти. М.: Наука, 1993. С. 235.

²⁹ Там же. С. 237.

³⁰ Там же. С. 238.

3.2. Субъективное естественное право

Для устойчивой административной правовой системы свойственно осознание обособленными управленческими группами основных принципов объективного естественного права, реализация которых обеспечивает им господство в обществе. Это не обязательно воплощается в виде правовой идеологии. Достаточно интуитивно понимать, в чем основа поддержания господства. Эта интуиция появляется у управленцев, особенно у управленческих элит, в ходе борьбы за власть и естественного отбора. Менее прозорливые выбывают из этой борьбы.

Принципы объективного естественного права могут быть, как уже было сказано выше, отражены в нормах субъективного естественного права посредством религиозного мировоззрения, нравственных установок (конфуцианство) или идеологии.

У массы населения принципы объективного естественного права административных систем сохраняются в виде обычаев, привычек, моральных установок, представлений о справедливом.

Населению прививается представление о естественности иерархии и неравенства, господства главы государства и необходимости беспрекословного подчинения ему со стороны населения, отсутствия свободы. Неестественным, наоборот, считается право частной собственности. Неимущее население считает справедливым произвол государства в распределении общественных благ.

3.3. Система позитивного права

Поскольку управленцы действуют от имени всего общества, то развитие получают в первую очередь нормы **публичного права**. С их помощью создается видимость реализации интересов народа (социума) и подавляются группы частных собственников, интересы которых не могут быть обеспечены при неразвитости частного права. При этом публичность не означает выражения интереса общества. Она связывается с интересами государства, за которым на самом деле стоят обособленные управленческие группы.

В бюрократической правовой системе почти **нет места частному праву**. Все отношения приобретают публичный характер.

Конституционное право отсутствует в силу неограниченности власти государственного аппарата или имеет только идеологическое, пропагандистское значение. Нормы **государственного права** закрепляют произвол обособленных управленческих групп и иерархическую систему органов государственной власти. Этот произвол обеспечивается через закрепление деспотии, абсолютной монархии, диктатуры или олигархии. Иерархичность отношений обеспечивает закрепление унитарных отношений (иногда в виде

империи) и централизацию органов высшей государственной власти, отрицающей принцип разделения властей. Население имеет статус подданных, которым глава государства октроирует какие-либо права и привилегии. Нормы государственного права закрепляют авторитарный или тоталитарный политический режим. Полное господство управленческих групп, обособленных от общества, над умами подданных осуществляется за счет поддержания теократического или партийного государства. Нормы государственного права могут закреплять сословный характер общества, лишение различных социальных групп политических прав.

Государственное право административных правовых систем можно назвать правом произвола. Право творить произвол в нем иерархизировано. Чем выше должность, которую занимает человек в государственном механизме, тем шире его свобода усмотрения. Это дает повод утверждать, что здесь политические отношения не урегулированы с помощью права. Однако, с точки зрения позитивного права, подданные обязаны претерпевать произвол управленцев и, в случае сопротивления, подлежат наказанию как уголовные преступники. Поэтому произвол управленцев, с точки зрения позитивного права, здесь носит правовой характер.

Первейшую роль в административных правовых системах играет уголовное право, с помощью которого подавляется недовольство общества правлением управленцев.

Основу всей административной системы, конечно, составляет административное право. Именно оно позволяет управленцам вмешиваться во все общественные отношения, регулировать все стороны общественной жизни. Нормы административного права спутывают общество по рукам и ногам и превращают людей в послушное стадо, управляемое «пастырями», обеспечивающими его существование. Государственное право становится частью административного. В сфере имущественных отношений оно вытесняет действие норм гражданского права.

Гражданское право обычно слабо развивается в административных правовых системах. Нормы его регулируют очень узкую группу отношений.

Уголовный и гражданский процесс в административной правовой системе являются разновидностью административного процесса, так как суд не отделен от администрации.

Противоречивость может быть свойственна и для самого **писаного права**. С ее помощью общие нормы, декларирующие интересы общества, могут быть нейтрализованы конкретизирующими и исключительными нормами, отражающими интересы различных групп чиновников. Множественность и противоречивость норм позволяет любому чиновнику в своих интересах применять

то одну, то другую норму. Таким образом, в бюрократической правовой системе кроме механизмов, обеспечивающих правовое воздействие, надо выделять механизмы, нейтрализующие провозглашенные нормы и принципы права, но не выражающие интересов доминирующих управленческих групп.

ГЛАВА 2

Характеристики основных элементов административной (бюрократической) правовой системы

§ 1. Особенности формы права

1.1. Система источников права

Интересы обособленных управленческих групп находят отражение в системе источников административной правовой системы.

Законы, как нормативные акты высшей юридической силы, в административных правовых системах выполняют свою регулирующую роль только в том случае, если обособленные управленческие группы могут открыто провозгласить свое господство. Если это господство носит скрытый характер, то законы исполняют роль инструментов идеологического воздействия¹ и обеспечивают обман населения. Они убеждают население, что государство защищает определенный набор ценностей.

Это особенно видно на примере насквозь лицемерных конституций Советского государства и так называемых стран народной демократии, существовавших в XX веке.

Главное регулирующее воздействие на общественные отношения в этом случае осуществляется через **подзаконные акты**, исходящие от аппарата государственного управления. Господство подзаконных актов над законами обеспечивается не прямым действием законов и конституции. Последние вступают в силу только посредством конкретизации их подзаконными актами, исходящими от бюрократии и часто неизвестными населению. Значительная доля нормативных решений в бюрократической правовой системе имеет **тайный характер** и доводится только до правоприменителя.

Р. Пайпс пишет, что в царской России до реформ XIX века «законы не нуждались в обнародовании для того, чтобы войти в силу; часто они вводились в секретных документах и были известны лишь чиновникам, отвечавшим за их проведение»².

В партийных государствах преобладают акты, исходящие от партийного аппарата. В теократических государствах главную роль играют религиозные источники права.

¹ Энтин Л. М. Разделение властей. М., 1995. С. 8.

² Пайпс Р. Россия при старом режиме. М.: Независимая газета, 1993. С. 377.

Для юридической техники бюрократических правовых систем характерен особый правовой язык. Употребляемые в законах термины часто носят идеологическую окраску и многозначны (имеют «двойное дно»)³. Нормативные акты, которые наиболее ярко выражают интересы управленцев, **засекречиваются**. Права представителей населения не подкрепляются правовыми гарантиями. Обязанности управленцев не подкреплены санкциями и потому трансформируются в права, которые можно не исполнять. Императивные нормы фактически становятся диспозитивными.

Широкие свободы для чиновника-правоприменителя создает **множественность нормативных актов**, принятых в разные годы, в недостаточной степени систематизированных. При этом население не знает своих прав и остается беззащитным перед произволом управленцев.

Как уже отмечалось, важную роль играют правовые **неписанные обычаи**, сложившиеся в ходе работы государственных органов. Они могут отменять действие декларативных законодательных актов.

Например, конституции советского государства устанавливали, что высшая власть в стране принадлежит wybranым народом Советам. Согласно сложившимся с первых лет советской власти обычаям, высшая власть принадлежала партийному аппарату, его руководителям. Не съезды Советов народных депутатов принимали законы, а руководители партии. Не Верховный Совет формировал состав правительства, а партийные вожди. Перед ними правительство несло ответственность, а не перед депутатами. Сами депутаты назначались на должности по решению партийного аппарата. Все, кто пытался этому противиться, были уничтожены в ходе партийных чисток.

Немалую роль, особенно в период становления бюрократического строя, играет **правосознание чиновников**, на основании которого они регулируют общественные отношения.

В бюрократическом праве очень малое значение имеет договор, поскольку он дает свободу гражданам.

Большое значение могут иметь идеи, высказанные вождями в виде **доктрин политико-правового характера**.

³ *Денисов С. А.* Выражение интересов управленческих групп с помощью юридической техники // Проблемы юридической техники: Сб. статей. Нижний Новгород, 2000. С. 502–510; *Он же.* Типичные приемы законодательной техники, используемые в интересах групп управленцев // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование: Сб. статей. Т. 1. Нижний Новгород, 2001. С. 254–268.

1.2. Система писаных актов

Централизация власти обеспечивает строгую иерархию нормативных актов. Важнейшую роль играют решения, принимаемые высшим руководством страны. Это могут быть указы главы государства, решения партийной или церковной элиты.

Бюрократическая правовая система несовместима с принципом федерализма в законодательстве. Все акты, издаваемые на местах, должны соответствовать актам центральных органов власти.

Поэтому декларации о разграничении предметов ведения между актами Союза в СССР и актами союзных республик долгое время не были реализованы даже на бумаге (с 1936-го по 1960 г.). После 1960 года каждая республика СССР приняла свои кодексы, но они были приняты во исполнение Основ законодательства Союза и по одному шаблону, одобренному партийным центром.

Как уже отмечалось, конституция и законы могут иметь только пропагандистское значение. Основу законодательства составляют подзаконные акты, имеющие свою иерархию.

Деятельность органов управления и их служащих урегулирована нормами, помещенными в **акты для служебного пользования**. Для граждан они недоступны. Поэтому люди не могут оценить правомерность тех или иных действий должностных лиц, обжаловать их.

§ 2. Сущность административной правовой системы и бюрократического права

Под сущностью правовой системы здесь понимается ее роль в жизни общества. Автор выделяет классово-групповую и общесоциальную стороны сущности любого позитивного права.

2.1. Классово-групповая сторона сущности административной правовой системы

По своей классово-групповой сущности административная правовая система нацелена на обеспечение экономического, политического и идеологического господства обособленных управленческих групп над обществом. Все остальные группы общества, в том числе частные собственники, если они не уничтожаются, ставятся в зависимое от управленцев положение.

Экономическое господство обособленных управленческих групп обеспечивается путем правового закрепления государственно-бюрократической формы собственности на основные средства производства и распределения общественного продукта по воле управленцев.

Политическое господство управленцев осуществляется через правовое закрепление основ недемократического государства.

В идеологической сфере управленцы обеспечивают себе монополию на производство идей и их распространение.

Как это господство реализуется посредством норм права подробно, раскрыто при характеристике функций бюрократического позитивного права, изложенной ниже.

2.2. Общесоциальная сторона сущности административной правовой системы

Как любой другой классовый тип, административная правовая система может обеспечивать реализацию общественных интересов, быть **прогрессивной**, если общество не способно к самоорганизации и нет никаких других социальных сил, способных занять господствующее положение и вести общество по пути прогресса.

Китайское государство – единственное, которое просуществовало тысячелетия. При этом его право в основном носило бюрократический характер. Только в отдельные промежутки времени частная собственность играла в развитии общества решающую роль. Большая часть истории этой страны характеризовалась господством обособленных от общества управленческих групп.

Административная правовая система способна помочь мобилизовать население страны на выполнение некоторых общественных задач.

В сталинский период развития советского государства бюрократическое право способствовало мобилизации всех общественных сил на решение задач индустриализации, милитаризации страны и на победу над внешним врагом.

Бюрократическое право начинает играть **консервативную роль**, когда в обществе есть силы более прогрессивные, чем управленцы, но последние не дают им развиваться. Административная правовая система подавляет инициативу членов общества, поскольку эта инициатива угрожает власти управленцев.

В первую очередь административная правовая система препятствует развитию инициативы предпринимателей. «Лишенный гарантий, зависимый, всегда думающий о необходимости дать взятку предприниматель скорее займется торговлей, спекуляцией, финансовой аферой или ростовщичеством, т.е. ликвидным, дающим быструю отдачу бизнесом, чем станет вкладывать средства в долговременное дело», – пишет Е.Т. Гайдар⁴.

⁴ Гайдар Е. Т. Сочинения: В 2 т. Т. 1. М.: Евразия, 1997. С. 14–15.

Стремление обособленных управленческих групп повысить свои доходы естественно приводит к созданию правовой системы, обеспечивающей жестокую эксплуатацию труда непосредственных производителей продукта. Экономическое и политическое господство бюрократии, по мнению Е.Т. Гайдара, «... прежде всего, являются причиной **отсталости и застойной бедности**. Они же являются и залогом того, что эта отсталость и бедность будут сохраняться, воспроизводиться, усугубляться и далее»⁵.

Сущность права выявляется из анализа **его функций**, явных и латентных.

§ 3. Экономические функции бюрократического права

3.1. Цели и задачи реализации функций

Позитивное право в бюрократическом государстве ставится на службу обособленным управленческим группам, реализации их интересов, которые в экономической области направлены на поддержание их экономической власти и обеспечение независимости от общества и отдельных его групп (в первую очередь собственников средств производства).

Из этой цели вытекают следующие задачи осуществления функций права в области экономики:

1. Обеспечить **национализацию** основных средств производства.

2. Закреплять и охранять **государственную собственность** на основные средства производства в форме так называемой власти-собственности. Данная форма собственности дает право лицам, находящимся у власти, распоряжаться общественными ресурсами⁶.

3. Обеспечить **организацию производства** общественных благ и их **изъятие** у производителей (эксплуатацию труда). **Распределение** этих благ в соответствии с интересами управленцев.

4. Воспрепятствовать росту экономической силы гражданского общества и отдельных его групп, в первую очередь частных собственников.

⁵ Гайдар Е. Т. Указ. соч. С. 13.

⁶ Семитко А. П. Развитие правовой культуры как правовой процесс. Екатеринбург, 1996. С. 152.

3.2. Виды экономических функций позитивного права

В соответствии с поставленными целями и задачами можно выделить ряд важнейших функций бюрократического права.

3.2.1. Национализация основных средств производства

Обособленные управленческие группы, захватив политическую власть, не могут ее сохранить без приобретения экономической власти, которая сводится к присвоению прав собственника на основные средства производства. Главным противником бюрократии в борьбе за власть является крупный частный собственник. Он, опираясь на свое экономическое могущество, пытается превратить бюрократию в свой послушный инструмент, лишить ее самостоятельности. Обособленные управленческие группы в большей степени устраивает государственно-бюрократическая, партийная, храмовая муниципальная собственность, которая в нормативных актах определяется как собственность Бога или народа.

Например, «Декрет о земле», принятый II Съездом Советов, объявлял всю землю всенародным достоянием.

Национализация не является феноменом XX века. Она не раз проводилась в государствах Древнего мира и Средневековья.

Укрепление своей экономической власти большевистское руководство начало с издания декрета о рабочем контроле (Постановление ВЦИК от 11 ноября 1917 года, утвердившее положение о рабочем контроле). С декабря 1918 года появляется целая серия декретов о национализации имущества в различных отраслях экономики: «Декрет о земле», Декрет ВЦИК «О национализации банков».

Национализация может проходить посредством издания нормативного акта, определяющего общие характеристики имущества, которое подлежит национализации, или в виде принятия индивидуального акта, содержащего перечень предприятий, подлежащих национализации. Она может иметь **тотальный** характер и форму отъема имущества у **отдельных лиц и родов**, вступивших в конфликт с управленческими элитами.

В целях недопущения роста богатств в отдельных руках могут приниматься акты, **ограничивающие размеры** наследуемого и даримого имущества. Все, что превышает установленные нормы, подлежит национализации.

Этот прием использовало советское государство. Декрет ВЦИК (апрель 1918 года) запретил наследование имущества, превышающего сумму в 10 тысяч рублей. Остальное имущество умершего переходило в собственность государства. Дек-

рет ВЦИК (май 1918 года) запретил дарение на сумму свыше 10 тысяч рублей.

Обособленные управленческие группы чаще всего не боятся мелкой буржуазии, которая слабо организована и не представляет значительной угрозы для их власти. В этом случае в праве устанавливаются максимальные пределы имущества, которое не подлежит национализации.

Например, руководство Польской Народной Республики побоялось национализировать земли крестьян, а лишь ограничило размеры индивидуальных наделов 15–20 гектарами. Руководство СФРЮ ограничило размер индивидуальных хозяйств 10 гектарами, а семейных хозяйств – 25 гектарами⁷.

Через национализацию крупной и средней собственности бюрократия обеспечивает себе поддержку мелкой буржуазии и бедноты.

Например, национализация помещичьих земель в России после Октябрьской революции и перераспределение отнятого среди крестьян обеспечили поддержку большевистской партии со стороны крестьян.

Перераспределение благ в пользу бюрократического государства возможно посредством **конфискации** имущества за совершение правонарушений.

Так, укрепление могущества бюрократического государства в России в XVI веке происходило путем конфискации земель бояр за совершение ими заговоров против царя или за мнимые правонарушения.

Ослабление экономического могущества частных собственников может осуществляться путем переселения их с одной территории, где они чувствуют себя хозяевами, на другую с заменой освоенной земли на землю неосвоенную или дающую меньшие плоды.

Такую политику проводили китайские императоры⁸ и Иван Грозный на Руси.

Быстрой формой накопления капитала является ростовщичество, банковская деятельность. Поэтому бюрократия, придя к власти, в первую очередь проводит национализацию частных банков, частная банковская деятельность запрещается.

Например, мусульманское религиозное право запрещает правоверным давать друг другу деньги в рост. Национализация

⁷ *Давид Р.* Основные правовые системы современности. М.: Прогресс, 1988. С. 181–182.

⁸ *Крилл Х. Г.* Становление государственной власти в Китае. Империя Западного Чжоу. СПб.: Евразия, 2001. С. 70–71.

банков была одной из первых экономических акций большевиков после Октябрьской революции 1917 года.

Централизация управления в стране может сопровождаться **переделом общественных благ между группами управленцев**. Например, государство отнимает земли у церкви, партии, общественных организаций.

Формой национализации может быть введение **государственной монополии** на отдельные виды деятельности.

Например, во II веке до н. э. в Китае была введена монополия на соль, железо и отливку монеты⁹.

3.2.2. Закрепление и защита государственно-бюрократической собственности на основные средства производства

Как уже отмечалось, экономическое господство и независимость управленцев достигаются с помощью правового закрепления государственной (церковной, партийной) собственности на основные средства производства при безответственности аппарата управления перед обществом за результаты своей экономической деятельности.

Например, ст. 4–8 Конституции СССР 1936 года закрепили огосударствление всех средств производства под видом их социализации, превращения во всенародное достояние.

Фактически позитивное право закрепляет **бюрократическую форму собственности**, т.е. власть-собственность. Это коллективная форма собственности социальной общности управленцев. Каждый из чиновников не становится частным собственником, но получает некоторые полномочия по владению, пользованию, распоряжению общественными благами.

Например, в СССР аппарат управления самостоятельно строил планы развития хозяйства страны, применяя различные формы принуждения и убеждения, организовал их исполнение, отнимал весь произведенный продукт, распределял отнятое по собственной воле, исходя из своих представлений об общественной пользе и собственной выгоде.

Собственность и власть здесь неразделимы, причем власть первична, а собственность вторична¹⁰.

Экономические отношения в административной правовой системе регулируются в основном не нормами гражданского права, а

нормами государственного, административного, хозяйственного, земельного, финансового права. Для всех этих отраслей права характерно использование административно-правового метода регулирования. Большое значение для охраны регулятивных отношений имеет уголовное право.

Поскольку очень часто управленцы маскируют свое господство, то номинальным собственником общественных благ может провозглашаться Бог или народ, от имени которого управленцы осуществляют права собственника. Управленцы играют роль представителя этого номинального собственника.

Распоряжаясь от имени народа общественными благами, государственный аппарат реализует в первую очередь собственные интересы (поддержание своего экономического, политического и идеологического господства). Рыночный обмен продуктов заменяется плановым их распределением по воле бюрократии.

Право собственности на большую часть пахотной земли составляло опору экономической мощи управленческих элит китайской и российской империй. Без государственной собственности на все общественные блага не мог существовать ни один режим коммунистической партотократии.

Нормы бюрократического права всегда **ограничивают права частных собственников или ставят эту форму собственности вне закона**. Это позволяет не допустить формирования сильного класса частных собственников, способных конкурировать с управленцами в борьбе за власть. Население попадает в экономическую, а то и в личную зависимость от государства и его чиновников.

Например, запрет частной собственности в СССР (ст. 4 Конституции СССР 1936 года) привел к тому, что все население страны было превращено в работников государственных предприятий и полностью зависело от партийно-государственного аппарата, который определял размер заработной платы разным группам работников.

В 30-х годах XX века в СССР колхозные крестьяне потеряли личную свободу. Они были прикреплены к землям, которые обрабатывали.

Отсутствие частной собственности на большую часть жилья в СССР обеспечивало прикрепление граждан к городу, где им выдавалось жилое помещение, и к предприятию, которое выдавало жилье. Фактически это воссоздавало отношения крепостной зависимости.

Уголовное и административное право отдают приоритет защите государственно-бюрократической собственности перед личной.

⁹ Всемирная история. Становление государств Азии. Минск: Харвест, М.: АСТ, 2000. С. 218.

¹⁰ *Гайдар Е. Т.* Указ. соч. С. 14.

3.2.3. Обеспечение управления государственно-бюрократическим имуществом

Позитивное право закрепляет централизованный механизм управления государственной собственностью.

Все отношения между хозяйственными субъектами приобретают **публичный характер**. Государство строго определяет правовую статус каждого хозяйственного звена, через акты планирования указывает, чего и сколько должно произвести предприятие, кому, в какие сроки и по какой цене поставить продукцию. Регулирование имущественных отношений осуществляется не гражданским правом, а административным правом.

Р. Давид отмечает, что в СССР административно-правовая деятельность приобрела невиданное до этого значение. Частная инициатива заменена административной регламентацией поведения всех хозяйствующих субъектов¹¹. На этом основании советская система получила название командно-административной. В СССР из административного права выделилось хозяйственное право.

3.2.4. Устранение или удержание в узких рамках частного предпринимательства

Бюрократическая правовая система может:

1. Совершенно **запрещать** частнопредпринимательскую деятельность.

Например, в СССР частная предпринимательская деятельность, валютные операции, коммерческое посредничество объявлялись уголовными преступлениями. Ст. 153 УК РСФСР 1961 года устанавливала уголовную ответственность за частнопредпринимательскую деятельность и коммерческое посредничество¹². Ст. 154 УК РСФСР устанавливала уголовную ответственность за спекуляцию¹³.

2. Ставить частнопредпринимательскую деятельность в очень **узкие рамки**. В этих целях в правовом регулировании имущественных отношений применяют **разрешительный тип** правового регулирования. Государство строго **контролирует деятельность частных собственников**, не допускает приобретения ими реальной экономической силы (значительного накопления капитала). В условиях зарегулированности экономических отношений предпринима-

тели вынужденно допускают нарушения норм права. В любой момент управленцы могут на законном основании привлечь их к юридической ответственности и отнять накопленный капитал. Режим беззакония позволяет управленцам заставлять предпринимателей делиться накопленным капиталом и помимо норм официального права.

Р. Пайнс пишет, что в царской России «губернаторы отдельных губерний иногда ложно обвиняли богатых местных купцов в каком-либо преступлении и заключали их в тюрьму, пока те не откупались»¹⁴. Большевикское, как и китайское, руководство в годы революции легализовало этот метод вымогательства ценностей у богатой части населения.

Для расширения произвола управленцев по отношению к предпринимателям законодатель принимает множество противоречивых и относительно-определенных норм, которые правоприменитель может толковать по своему усмотрению.

Реализация экономических интересов обособленных управленческих групп происходит путем урегулирования экономических отношений с помощью **публичного права**. Лозунгом здесь могут служить слова В.И. Ленина: «Мы ничего “частного” не признаем, для нас все в области хозяйства есть публично-правовое, а не частное»¹⁵.

Право может использоваться для ограничения накопления капитала отдельными лицами, экономическое усиление которых угрожает власти управленцев. При этом наступление на права частных собственников часто происходит под предлогом защиты прав бедных.

Так, законы царя Хаммурапи ограничивали рабство за долги 3 годами.

Советское государство с первых месяцев своего существования пытается переложить на буржуазию заботу о благосостоянии рабочих. В декабре 1917 года ВЦИК принимает положение «О страховании на случай безработицы» и декрет «О страховании на случай болезни». Страховые платежи налагаются на фонды предприятий.

Для того чтобы сохранить господство государства в экономике, ограничиваются права частных лиц на богатства. В сельскохозяйственных странах ограничивается право частных лиц на землю. Она может передаваться частным лицам только в пользование, например на время службы. Государство может монополизировать какие-либо сферы деятельности, дающие большие доходы.

¹¹ Давид Р. Указ. соч. С. 205.

¹² Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 декабря 1982 года // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1982. № 49. Ст. 1821.

¹³ Там же.

¹⁴ Пайнс Р. Россия при старом режиме. М.: Независимая газета, 1993. С. 371.

¹⁵ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 44. С. 398.

Способом контроля за мелкими собственниками в деревне является поддержание государством **сельской общины** с ее круговой порукой.

В СССР вместо общины были созданы колхозы.

3.2.5. Привлечение населения к труду и изъятие у него произведенного продукта

В буржуазном обществе организация производства основана на частной инициативе его граждан. Решающая роль в регулировании этих отношений принадлежит частному праву. Государство, в рамках административного права, выполняет только контрольные, координирующие и правоохранные функции. Бюрократическое государство устраняет частную инициативу вместе с частной собственностью, отводя частному праву незначительную роль. В этих условиях оно вынуждено взять на себя всю работу по организации производства, обмена и распределения прибавочного продукта. Оно превращается в коллективного хозяина, эксплуататора средств производства и работников, участвующих в производстве: стимулирует или принуждает их к труду, следит за качеством и количеством произведенного продукта, поощряет хорошую работу и наказывает за дисциплинарные проступки.

Бюрократическое право может закреплять все известные истории **формы эксплуатации труда**: рабовладельческую, феодальную, буржуазную. При этом государство осуществляет привлечение населения к труду с помощью либо насилия (феодальные и рабовладельческие способы, при которых государство выступает коллективным рабовладельцем или феодалом), либо экономического стимулирования (государство выступает коллективным буржуа)¹⁶, либо пропаганды. При этом управленцы не несут ответственности перед обществом за результаты своей хозяйственной деятельности.

Например, в СССР, как уже отмечалось, применялись в разное время и в отношении разных лиц рабовладельческие формы принуждения к труду лиц, помещенных в места лишения свободы, феодальное прикрепление крестьян к земле (колхозам) и рабочих к заводам, буржуазные приемы свободного найма на государственные предприятия и экономического стимулирования труда. Экономические отношения в СССР некоторые называли государственным капитализмом¹⁷.

¹⁶ **Smith B. C.** Bureaucracy and Political Power. – Brighton: Wheatsheaf book; N.Y.: Martins press, 1988. P. 108.

¹⁷ **Давид Р.** Указ. соч. С. 183.

Для административной правовой системы типично закрепление **насилистического принуждения** к труду лично несвободных людей. С.С. Алексеев пишет, что «всеобъемлющая казенная (государственная) собственность, неизбежно предполагающая принуждение к труду», ведет к созданию огромного управленческого чиновничьего аппарата, а отсюда к господству власти над личностью¹⁸.

Большим количеством казенных рабов отличался Древний Китай. Государственными рабами становились осужденные, члены их семей и военнопленные¹⁹. По такому же пути шло право СССР.

Формирование армии подневольного труда часто происходит в ходе завоеваний или через лишение свободы при обвинении в совершении преступлений. Постоянное превращение части населения в подневольных осуществляется благодаря нормам уголовного и уголовно-процессуального права. Нормы уголовного права создают базу для обвинения лиц в преступлении (реальном или мнимом), а нормы уголовно-процессуального права призваны без лишних проволочек (в упрощенном порядке) принимать решение о лишении человека свободы.

Такими средствами создавалась и постоянно пополнялась трудовая армия в СССР.

Эксплуатация труда условно свободных осуществляется нормами трудового права, а окончательно лишенных свободы – нормами административного и исправительно-трудоустройства.

Бюрократическое государство, с целью заставить всех работать на себя, старается не допустить, чтобы население могло существовать самостоятельно.

Советское государство лишило всех возможности заниматься предпринимательством, накапливать капитал. Все население могло пользоваться только теми благами, которые им выделял партийно-государственный аппарат в плановом порядке в качестве заработной платы за их труд (ст. 13 Конституции СССР 1977 года)²⁰. Использовать свои способности, имущество самостоятельно, вне государственных предприятий и вне государственного контроля запрещалось (ст. 153 УК РСФСР 1961 года «Частнопредпринимательская деятельность и коммерческое посредничество»²¹, ст. 154 УК РСФСР

¹⁸ **Алексеев С. С.** Уроки. Тяжкий путь России к праву. М.: Юристь, 1997. С. 88.

¹⁹ Всемирная история. Становление государств Азии. Минск: Харвест, М.: АСТ, 2000. С. 214–215.

²⁰ Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

²¹ Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 декабря 1982 года // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1982. № 49. Ст. 1821.

1961 года «Спекуляция»²², ст. 162 УК РСФСР 1961 года «Занятие запрещенным промыслом»²³). Производившийся время от времени обмен денег позволял лишать накоплений тех, кто их делал.

Государство может лишать население делать накопления, проводя политику обесценивания денег (инфляции), запрещая получать проценты на вложенный капитал, как это делается в мусульманских странах.

Государственная собственность на основные средства производства позволяет без труда изымать весь произведенный на предприятиях продукт в пользу государства и затем производить его произвольное **распределение**.

Полная монополия государства в экономике предполагает запрет частной торговли. Осуществить его очень трудно. Поэтому бюрократическое государство может допускать частную торговлю в небольших масштабах под жестким контролем, осуществляемым под предлогом защиты интересов покупателей. Главная задача бюрократического права – не допустить накопления капитала торговой буржуазией.

Продукт, произведенный не на государственных предприятиях, изымается в пользу государства с помощью **налогового права**. Очень часто бюрократическое государство стремится любыми путями усилить налоговый пресс, придумывается огромное количество разнообразных налогов.

Известно, что на Руси облагали налогом дым, окна из стекла. В Советском государстве, в отдельные периоды, без какого-либо подсчета доходов, изымали все излишки производства (продразверстка) (Декрет ВЦИК Совета рабочих, крестьянских и казачьих депутатов от 9 мая 1918 года «О предоставлении народному комиссару продовольствия чрезвычайных полномочий по борьбе с деревенской буржуазией, укрывающей хлебные запасы и спекулирующей ими»²⁴; Декрет СНК «О разверстке зерновых хлебов и фуража, подлежащих отчуждению в распоряжение государства, между производящими губерниями» от 11 января 1919 года²⁵).

²² Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 декабря 1982 года // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1982. № 49. Ст. 1821.

²³ Закон РСФСР от 25 июля 1962 года // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1962. № 29. Ст. 449.

²⁴ Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. Т. 1. М., 1957. С. 52–54.

²⁵ Хрестоматия по истории отечественного государства и права. 1917–1991 гг. М., 1997. С. 61–62.

Как правило, изъятие налогов не обходится без насилия.

Запредельные ставки налогов имеют двойное значение для управленцев. Во-первых, они получают максимально возможное количество средств в свое распоряжение. Во-вторых, налогоплательщики попадают в **личную зависимость от чиновников**, которые получают право «казнить и миловать». Там, где не каждый может заплатить налог, всегда есть право предоставления **льгот по налогообложению**, отсрочек платежа, возможности взаимозачетов. Чиновник может дать эти льготы, а может не дать. Налоги и **налоговые льготы** являются важным инструментом господства бюрократии в хозяйственной сфере. Собственники предприятий, не имеющие покровителей в чиновничьих кабинетах, вынуждены уплачивать сполна все налоги и попадают в трудное финансовое положение²⁶.

Затрудняет жизнь предпринимателей и делает их зависимым от чиновника **сложная система налогов**.

Концентрация общественных богатств в руках бюрократического государства позволяет содержать большой штат управленцев и оплачивать их труд в виде предоставления земли во владение и пользование или в виде денежных выплат. Бюрократическое государство мобилизует в штат управленцев представителей других социальных слоев.

Например, для того, чтобы заставить землевладельцев в России поступать на государственную службу, был издан Указ о единонаследии 1714 года, который ограничил права дворян на распоряжение землей. Родовое поместье передавалось старшему сыну. Остальные дети должны были зарабатывать свой хлеб несением государственной службы»²⁷ (Указ от 23 марта 1714 года «О порядке наследования в движимых и недвижимых имуществах»).

3.2.6. Распределение произведенного общественного продукта

Нормы позитивного права поддерживают отношения так называемой редистрибутивной экономики²⁸, при которой государство отнимает большую часть произведенного общественного продукта

²⁶ **Андреанов В.** Государственное регулирование и механизмы саморегуляции в рыночной экономике (мировой опыт и Россия) // Вопросы экономики. 1997. № 9. С. 30.

²⁷ Российское законодательство X–XX веков: В 4 т. Т. 4. М., 1986. С. 295–300.

²⁸ **Васильев Л. С.** История Востока: в 2 т. Т. 1. М.: Высшая школа, 1998. С. 68–70.

у производителей, а затем перераспределяет его между членами общества. Такая схема распределения общественного продукта обеспечивает зависимость всех членов общества от управленцев, распределяющих материальные блага, и получение привилегий самими управленцами.

Ст. 12 Конституции СССР 1936 года устанавливала так называемое распределение по труду, при котором партийно-государственный аппарат страны сначала отнимал весь произведенный в обществе продукт, а затем распределял его, исходя из собственных представлений о потребностях общества, в том числе определял, какую долю произведенного обществом продукта направить на потребление и как оплачивать труд разных групп работников.

Распределение аккумулированного бюрократией общественно-го продукта направлено на воспроизводство отношений бюрократического господства.

Основная доля общественного продукта идет на расширенное воспроизводство, которое обеспечивает экономическое и военное могущество правящей бюрократии.

Часть продукта необходимо тратить на **воспроизводство рабочей силы**. Желательно поддерживать стабильный уровень жизни людей или даже понемногу его наращивать. Если уровень жизни населения понижается, то оно начинает бунтовать и создается угроза потери всей власти. Для обеспечения поддержки власти управленцев практикуется уравнительное распределение общественного продукта среди массы населения (трудовые, социальные права населения).

Другая часть продукта расходуется на поддержание привилегированного положения управленцев и создание аппарата, поддерживающего их власть, — полицию, армию, идеологов, хозяйственный аппарат.

В целом, официальные и неофициальные нормы административной правовой системы обеспечивают распределение благ внутри аппарата управления в зависимости от того, какой властью обладает чиновник и насколько бесконтрольно он может ее использовать в личных и групповых целях.

Нормы права могут не создавать достаточного препятствия для коррупции чиновников, и они получают долю общественного продукта не из казны государства, а непосредственно от населения.

Такая система почти узаконенной коррупции существовала в царской России²⁹.

²⁹ *Пайнс Р.* Россия при старом режиме. М.: Независимая газета, 1993. С. 368–371.

Нормы финансового права административных правовых систем позволяют управленцам бесконтрольно распоряжаться общественными финансовыми ресурсами. Это достигается в условиях, когда парламента нет или он не имеет решающих властных полномочий. Первый акт буржуазной антибюрократической революции заключается в ограничении права управленцев произвольно устанавливать налоги и бесконтрольно расходовать бюджетные средства.

Управленцы могут по своему усмотрению распоряжаться бюджетными средствами при отсутствии строгой бюджетной дисциплины, строгой юридической ответственности за нецелевое расходование средств.

3.2.7. Обеспечение развития производительных сил

Обособленные управленческие группы стремятся к укреплению своего могущества в своей стране и в мире. Поскольку это связано с развитием экономики, они формируют право, стимулирующее развитие производительных сил страны. Особое внимание всегда обращается на развитие сектора экономики, обеспечивающего военную мощь страны. Война — это один из основных источников потребления благ, отнимаемых у общества. Во имя ее ведения право закрепляет жестокие формы эксплуатации населения.

§ 4. Социальные функции позитивного права

Социальная функция позитивного права в широком смысле слова заключается в поддержании определенной социальной структуры общества.

4.1. Цели реализации социальной функции бюрократического права

Социальная функция бюрократического позитивного права, в широком смысле слова нацелена на поддержание привилегированного социального положения управленцев, иногда через закрепление кастового или сословного строя.

Позитивное право может быть нацелено на уничтожение тех или иных социальных групп или классов в обществе.

Ст. 3 Конституции РСФСР 1918 года провозглашала, что Советская республика «ставит своей основной задачей уничтожение всякой эксплуатации человека человеком, полное устранение деления общества на классы, беспощадное подавление эксплуататоров»³⁰.

³⁰ СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.

Как уже отмечалось выше, обособленные управленческие группы стремятся к тому, чтобы население страны всегда нуждалось в их помощи. Н. Макиавелли писал: «Мудрому государю надлежит принять меры к тому, чтобы граждане всегда и при любых обстоятельствах имели потребность в государе и в государстве, – только тогда он сможет положиться на их верность»³¹.

Нормы позитивного права административной правовой системы, с одной стороны, обеспечивают положение, при котором большинство населения остается неимущим и нуждается в помощи со стороны государства, а с другой – иллюстрируют постоянную заботу управленцев о населении. Управленцы стараются, чтобы народ оставался в роли ребенка, нуждающегося в опеке.

4.2. Основные виды функций бюрократического позитивного права

1. Нормы бюрократического позитивного права обеспечивают **привилегированное положение обособленных управленческих групп**. Эти группы могут составлять особую касту общества.

Такую касту в Индии составляли брахманы.

Управленцы могут составлять особое сословие, привилегии которого закреплены в нормах позитивного права.

Например, сословие дворян в России с XVIII века состояло в основном из чиновников.

Привилегированное положение управленцев может отменяться в официальном праве, но закрепляться в нормах реального позитивного права.

Так было в СССР. Законы отменяли сословия, а в подзаконных актах устанавливались привилегии для партбюрократии разного уровня.

2. Бюрократическое позитивное право обеспечивает **неимущее положение большинства населения и зависимость его от помощи со стороны государства**. С этой целью нормы позитивного права создают препятствия для развития предпринимательства в обществе. Оно или вообще запрещается, или ставится в зависимость от государственных чиновников.

Например, нормы права в СССР запрещали частную собственность и предпринимательство. Партийные предписания, которые необходимо рассматривать как нормы высшей юридической силы в СССР, требовали бороться с ростками предпринимательства, которые обозначались как извлечение

³¹ *Макиавелли Н.* Государь. М.: Планета. 1990. С. 32.

нетрудовых доходов»³². Все население страны было превращено в наемных рабочих, которые трудились на государственных предприятиях или в огосударствленных кооперативах. Все, что они производили, вначале поступало в руки государственного аппарата и только после этого распределялось государственно-партийными чиновниками среди населения. Поэтому социальное положение любого человека полностью зависело от расположения к нему управленцев разного уровня и ведомства. Почти единственным источником существования для большей части населения, особенно городского, была заработная плата. Квартиру, путевку для отдыха в специальные пансионаты, место для своего ребенка в яслях и детском саду, даже многие потребительские товары, рабочий мог получить только из рук руководства предприятия или профсоюзного функционера.

Поддержание неимущего положения населения осуществляется с помощью закрепления общинных отношений. Община подавляет стимулы к высокопроизводительному труду, поддерживает равенство общинников в нищете.

В странах **Древнего Востока** поддержание зависимости населения от управленцев, входящих в государственный аппарат, осуществлялось путем **консервации сельской общины** с ее круговой порукой по выплате налогов, переделом земельных паев, запретом отчуждения земли без согласия общины. Мелкое и мельчайшее землевладение, невозможность расслоения массы крестьян и концентрации земли в руках отдельных частных хозяев консервировали неимущее положение всех крестьянских семей и потребность в государстве как организаторе коллективных работ по поддержанию в должном состоянии ирригационной системы, создающей возможность для земледелия. Большинство общинников, естественно, поддерживало такие отношения и патернализм государства. Государство изымало почти все излишки производства крестьянина, а затем, в обмен на дополнительные тяготы, оказывало им помощь зерном для посевов и скотом для обработки земли³³.

Препятствием к росту благосостояния людей является налоговое право, прогрессивная шкала налогообложения. Произвол и бесконтрольность в осуществлении финансовой политики позволяют управленцам с помощью искусственной инфляции (обесценивание выпускаемых денежных купюр) уменьшать доходы населения и перекачивать их в государственную казну.

³² Материалы XXVII съезда КПСС. М.: Политиздат, 1986. С. 46–47.

³³ *Черниловский З. М.* Всеобщая история государства и права. М.: Высшая школа, 1973. С. 27–28.

3. Под предлогом заботы о населении, с помощью правовых мер, управленцы **устраняют в обществе конкурирующие с ними элиты**. Это могут быть разного рода частные собственники: крупные собственники земли или промышленного, торгового, банковского капитала.

Управленческие группы начали использовать законодательство в борьбе со «стяжателями» еще в Древнем Китае, при реформаторе Шан Яне, в царстве Цинь³⁴.

Нормы права как бы защищают народ от жестокой эксплуатации. Нормы ограничивают право собственности, право на предпринимательство, дают возможность преследовать частных собственников за нарушение установленных государством правил.

Законник царя Хаммурапи³⁵ содержит несколько статей, в соответствии с которыми государство встает на защиту крестьян от богатых слоев общества. Ст. 117 запрещала рабство за долги на срок свыше трех лет. Ст. 47 закрепляла за работником право, в случае неурожая, отказаться от оплаты аренды земли, пользовавшейся этой землей еще год для того, чтобы возратить образовавшийся долг. Ст. 48 указывала, что взявший в долг зерно и, в силу стихийного бедствия, не вернувший его имеет право на отсрочку возврата долга на один год. Древневавилонское государство устанавливало предельные проценты по договорам займа: 20 % при денежном займе и 33 % по займу в зерне.

4. Позитивное право пытается внушить, что управленцы являются благодетелями. Они справедливо **распределяют отнятый у общества продукт** между членами общества, поддерживая равенство в нищете.

В литературе отмечается, что Конституция СССР 1977 года «закрепляла патерналистский тип социальной политики, характерный для тоталитарного государства, содействовала утверждению стереотипа, будто государство неустанно заботится о каждом из нас, а нам остается с чувством глубокого удовлетворения и благодарности принимать эти благодеяния»³⁶.

Правовая социальная политика имеет большое идеологическое значение. Здесь главное не дело, а создание его видимости. Для этого управленцы могут издавать огромное количество норматив-

³⁴ *Васильев Л. С.* Проблемы генезиса китайского государства. М.: Наука, 1983. С. 284.

³⁵ Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Древность и Средние века). М.: ЗЕРЦАЛО, 1999. С. 13–14, 18.

³⁶ Государство и право. 1992. № 1. С. 148.

ных актов, в которых проявляется забота о населении. И неважно, что население при этом остается неимущим.

Известно, что для умиротворения населения необходимо, чтобы государство поддерживало постоянный медленный рост уровня его жизни. Еще Н. Макиавелли писал, что необходимо не только карать, но и искать расположения и любви подданных. Им предложена даже форма проведения этой политики: «Обиды нужно наносить разом: чем меньше их распробуют, тем меньше от них вреда; благодеяния же полезно оказывать **мало-помалу, чтобы их распробовали как можно лучше**»³⁷. Это легко осуществлять в условиях плановой экономики и полной зависимости доходов населения от государственных выплат.

Советское государство монопольно устанавливало условия использования рабочей силы, уровни и дифференциацию тарифной заработной платы. Решения государственных органов определяли сроки и размеры повышения тарифных ставок и должностных окладов работников, строго регламентировали величину и условия выполнения доплат, надбавок.

Для поддержания уравнительного распределения общественных благ административная правовая система обеспечивает население постоянными источниками для своего существования. В Древние и Средние века эта правовая политика заключалась в защите мелкого землевладения. Крестьянина нельзя было лишиться земли. Более того, он прикреплялся к ней (крепостное право). В новейшее время – это правовое обеспечение всех рабочими местами и даже принудительное прикрепление к ним (сталинский период в России).

5. Нормы позитивного права могут быть направлены на решение грандиозных социальных задач – формирование **особого рода населения**: послушного, терпеливого, работающего, преданного своим хозяевам в лице управленческих элит.

Так, советское право было ориентировано на формирование человека нового типа, которого называли советским человеком.

В период индустриализации экономики управленцам нужен грамотный работник, способный создавать новую технику и работать на ней. С этой целью все правовые системы создают условия для всеобщего образования населения. В бюрократических правовых системах это подается как благодеяние управленческой элиты.

Еще в середине XIX века министр просвещения царского правительства отмечал, что просвещение может иметь как

³⁷ *Макиавелли Н.* Указ. соч. С. 29.

революционные последствия, так и способствовать воспитанию человека, преданного идеям самодержавия³⁸. Царское правительство не смогло по достоинству оценить эту идею.

Она успешно развивалась партийно-государственным аппаратом СССР. Ст. 53 Конституции СССР 1977 года обязывает государство проявлять заботу о семье путем создания и развития широкой сети детских учреждений. Ст. 25 Конституции СССР закрепляет единую систему народного образования, которая должна служить коммунистическому воспитанию молодежи. Реализация этих норм позволяла государству **взять под контроль формирование сознания людей** с самого раннего детства, когда закладываются основы мировоззрения человека. Партийный аппарат прямо поставил цель – создавать такого человека, который был бы более удобен для управленческих групп и для использования его в производстве.

Для того чтобы привлечь все население к производительному труду на бюрократическое государство, управленцы вынуждены проводить политику, направленную на высвобождение его от труда в быту или в собственном подсобном хозяйстве. Вовлечение женщин в промышленное производство осуществляется путем освобождения их от воспитания детей.

Например, в СССР в 60-х годах XX века ограничивались размеры подсобного хозяйства для крестьян и особенно рабочих. Как высшее благодеяние коммунистической партюкратии подавалось предоставление права рабочим содержать своих детей в яслях, садиках, пионерских лагерях. В СССР действовали нормы, требующие организовать сеть детских учреждений, службу быта и общественное питание (ч. 1 ст. 24; ч. 3 ст. 53 Конституции СССР 1977 года), расширить сеть домов-интернатов для инвалидов и престарелых³⁹, сеть специальных домов ребенка, детских домов для детей и подростков, имеющих недостатки в физическом и умственном развитии⁴⁰.

6. Расчет на длительное сохранение власти заставляет управленческие элиты позаботиться о **воспроизводстве населения**, как основной производительной силы и воинов для защиты власти от внешних врагов. Особенно важно для управленцев **увеличение числа населения** в условиях постоянного ведения войн, при организации экстенсивного производства, основанного на увеличении

³⁸ История политических учений. Вып. 2. М.: Юристь, 1996. С. 287–288.

³⁹ **Андреев В. С.** Право социального обеспечения в СССР. М.: Юрид. лит., 1987. С. 10–11.

⁴⁰ Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о здравоохранении в ред. от 27 ноября 1985 г.

числа рабочих рук, при попытке поддержать определенный этнический состав населения, при массовом уничтожении инакомыслящей части населения.

Во имя этих целей в религиозных нормах и светских законах закреплялось право на многоженство, право иметь наложниц (ст. 144, 145, 146, 148, 170 Законов Хаммурапи⁴¹), право изгнать жену, которая не рождает детей, рождает только мертвых или только девочек.

Для преодоления демографического кризиса в СССР в 30-х годах были запрещены под страхом уголовной ответственности аборты⁴². Постановление ЦИК и СНК СССР от 27 июня 1936 года ввело усложненный порядок расторжения браков. Существенно повышалась оплата регистрации разводов⁴³. В законах принимаются меры по защите семьи. Эти меры могут быть связаны с правом наследования или с возложением на государство ряда обязанностей по предоставлению льгот для женщин. Например, ст. 35 Конституции СССР 1977 года обязывает государство предоставлять женщинам условия, позволяющие сочетать труд с материнством, обеспечивать материальную и моральную поддержку материнства и детства, включая предоставление оплачиваемых отпусков и других льгот беременным женщинам и матерям. Трудовое законодательство устанавливало запрет труда женщин на тяжелых работах. Ч. 3 ст. 53 Конституции СССР обязывала государство выплачивать пособия по случаю рождения ребенка, предоставлять пособия и льготы многодетным семьям, выплачивать другие виды пособий семьям. Советский вариант более приемлем для управленцев, так как семья не самовоспроизводится, а существует только благодаря государственным мерам. Это поддерживает дух патернализма.

Как хороший крестьянин заботится о своей скотине, так хорошая управленческая элита заботится о здоровье своего населения, о создании **физически крепкой армии** промышленных рабочих и вооруженных сил. В связи с этим нормы административной правовой системы могут быть направлены на обеспечение здоровья населения, развития физкультуры и спорта.

Социально-правовая политика управленческих элит может быть очень **противоречивой**. Часто она не обеспечивает раци-

⁴¹ Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Древность и Средние века). С. 21, 23.

⁴² СЗ СССР. 1936. №4. Ст. 309.

⁴³ **Курицын В. М.** История государства и права России. 1929–1940 гг. М.: Международные отношения, 1998. С. 54.

ональной эксплуатации человеческого ресурса и приводит к его исчерпанию. Неудовлетворенность населения своим положением приводит к восстаниям и свержению правящих групп.

Так, ошибки в социальной политике царского самодержавия привели к потере власти старыми управленческими элитами.

Партократия СССР также не сумела удержать власть в своих руках в силу того, что не обеспечила рост благосостояния, сопоставимый с его ростом в развитых странах Запада.

§ 5. Политические функции бюрократического права

5.1. Цели и задачи бюрократического права в политической сфере

Целью осуществления функций бюрократического права является удержание и расширение политической власти обособленными управленческими группами.

Во исполнение этой цели право призвано решить следующие задачи:

- 1) поддержание централизованной системы управления общественной жизнью;
- 2) недопущение к власти оппозиции. Для этого необходимо или устранять ее вообще, или ограничивать ее силу;
- 3) создание условий для беспрепятственного использования политической власти в своих целях.

5.2. Источники позитивного права, регулирующие политические отношения

Нормы, регулирующие политические отношения в административных правовых системах, чаще всего имеют форму правовых **обычаев**. Использование их осуществляется ограниченным кругом лиц, входящих в аппарат управления, и фиксировать их на бумаге нет необходимости. Правовой обычай регулирует переход высшей власти по наследству от отца к сыну. Обычай закрепляет принцип абсолютной власти главы государства над своими подданными. Масса населения не участвует в управлении государством.

Конституции, появившиеся в странах с административной правовой системой в XX веке, служили в основном средством имитации демократии и ограничения власти управленцев, не осуществляли реального правового регулирования, имели идеологическое значение. Их демократические декларации оставались пустым звуком, часто по причине того, что народ был еще не способен управлять государством и не имел желания это делать. Неписанные нормы правовых обычаев, противоречащие нормам кон-

ституции, имели верховенство над последними. Так, во многих странах с административной правовой системой были провозглашены республики, а фактически действовали нормы обычного права, обеспечивающие диктатуру одного человека (президента, главы правящей партии). Провозглашение в конституции демократии не привело к реальному участию населения в управлении государством.

В теократических государствах важное нормативное значение имеет религиозная доктрина. В партийных государствах в качестве источников позитивного права действуют партийные решения и политические доктрины партийных вождей.

Например, в советском государстве представительные органы фактически лишались функции правотворчества. Все важнейшие решения принимались партийным аппаратом и лишь формально утверждались депутатами Советов. Слова Сталина, сказанные на каком-либо форуме, имели большее значение, чем статьи Конституции СССР.

5.3. Виды политических функций бюрократического права

5.3.1. Закрепление недемократической формы государства

В сфере **политики** нормы бюрократического позитивного права обеспечивают интересы управленцев путем закрепления недемократического политического режима, формы правления государства в виде абсолютной монархии (деспотии) или диктатуры одного человека (реже олигархии – правления группы людей), унитарного государственного устройства.

Нормы административной правовой системы могут закреплять **теократическую монархию**, где глава государства является одновременно религиозным лидером. Это позволяет обособленным управленческим группам соединять политическое и идеологическое господство над населением.

XX век дал примеры создания **партийного государства с олигархической или диктаторской формой правления**. Высшим органом власти, согласно реально действующим нормам позитивного права, здесь является высший партийный комитет или партийный вождь.

М. Джилас определяет форму правления коммунистических государств как диктатуру одного человека (коммунистического императора) или как олигархию – правление группы вождей коммунистической партии⁴⁴.

⁴⁴ *Джилас М.* Лицо тоталитаризма. М.: Новости, 1992. С. 238–239.

Позитивное право административных правовых систем отличается своей лицемерностью. Писанные нормы права могут провозглашать республиканскую форму правления, демократический режим и федерализм, а реально действующие, иногда неписанные нормы – обеспечивать действие прямо противоположных отношений диктатуры и унитаризма.

Например, конституции СССР закрепляли республиканскую форму правления, а на самом деле действовали неписанные обычаи, в соответствии с которыми главой государства был глава коммунистической партии. Советские представительные органы, которые в нормах конституции объявлялись высшими, на самом деле лишались реальной власти и должны были беспрекословно выполнять решения партийного аппарата и его главы.

Представительные органы власти формируются под контролем главы государства и его аппарата (под контролем партийного аппарата в партийных государствах и аппарата церкви в теократических государствах). Они не имеют реальной власти и лишь создают видимость демократического правления.

Так, в 1934 году к закону Германской империи о выборах 1924 года была принята поправка, согласно которой депутат рейхстага терял свой мандат, если он покидал ряды национал-социалистической партии или был исключен из нее. «Преемника его назначает вождь национал-социалистической партии рейхстага». На основании этой поправки 8 депутатов рейхстага от Саарской области были назначены Гитлером из избирателей этой области⁴⁵.

5.3.2. Обеспечение формирования аппарата управления общественными делами

Нормы государственного права административной правовой системы отстраняют членов общества от формирования аппарата управления. Выборы органов власти не допускаются. Закрепляется формирование аппарата государства сверху вниз, от главы государства к чиновнику самого низшего уровня (например, система номенклатуры в СССР). Смена главы государства приводит к смене лиц в аппарате управления.

Чтобы облегчить этот процесс, в Древнем Египте и Древнем Китае после смерти главы государства убивали лиц, составляющих его ближайшее окружение. В советском государстве с управленческой элитой, окружавшей бывшего главу го-

сударства, поступали не так жестоко. Их отправляли на пенсию, ссылали, и только в 30-х годах XX века репрессировали.

Нормы позитивного права закрепляют передачу власти главы государства по наследству, на основе завещания. При этом власть без конфликтов внутри самого управленческого слоя переходит от одного сильного главы государства к другому, воспитанному для выполнения этой миссии.

В.О. Ключевский отмечает, что причиной усиления управленцев, объединяющихся вокруг московского князя в XIV–XV веках, был переход от передачи должности великого князя по обычаю к передаче ее по завещанию⁴⁶.

В условиях диктатур глава государства передает власть своему преемнику, который может не быть его сыном или родственником.

При олигархиях группа, состоящая из управленцев, имеющих высшую власть, выбирает главу государства.

Так, в СССР высшее партийное руководство выбирало главу партии, который становился фактическим главой государства.

Обособленные управленческие группы стараются обеспечить с помощью норм права свою несменяемость.

Например, система местничества в России.

Право может создавать видимость выборности органов власти, как в СССР. Но при этом создается механизм нейтрализации прав граждан на выбор своих представителей в органы власти. В стране уничтожается вся оппозиция и выбирать становится заведомо не из кого. В бюллетень для голосования может прямо вноситься только один кандидат.

В СССР установился правовой обычай выдвигать на одно место депутата Совета одного кандидата, назначенного партийным аппаратом.

На население оказывается идеологическое давление, и оно героизирует главу государства. Выборы превращаются в плебисцит.

Так проходили выборы в Ираке, Туркмении, Узбекистане в конце XX века.

В партийных государствах регулирование избирательного процесса с целью его выхолащивания производится с помощью партийных норм правящей партии. Эти нормы, конечно, имеют секретный характер.

Например, в советский период партийный аппарат устанавливал разрядку на представительство разных групп об-

⁴⁵ Конституции буржуазных стран. Т. 1. М.-Л., 1935. С. 76.

⁴⁶ Ключевский В. О. Русская история: Полный курс лекций: В 2 кн. Кн. 1. М.: АСТ, 2000. С. 458.

щества в советских органах для иллюстрации демократического их характера. Обязательным требованием была лояльность кандидата в депутаты к существующей бюрократической системе власти.

В праве, регулирующем государственную службу, могут иметь место нормы, препятствующие проникновению в государственный аппарат лиц, от которых может исходить небюрократическая идеология.

Так, в Древнем Китае запрещалось принимать на государственную службу торговцев и их детей⁴⁷. В СССР существовали ограничения в приеме на государственную службу представителей интеллигенции и свергнутого класса.

5.3.3. Поддержание иерархических отношений внутри управляемой системы

Позитивное право административных правовых систем, как правило, обеспечивает поддержание **централизации системы управления** обществом, устранение из нее лиц, сопротивляющихся реализации команд сверху.

«Всех тех, кто проявляет непокорность, следует приводить в порядок, – поучает император Древнего Китая У-ван своего младшего брата. – Это касается и местных чиновников. Когда они отклоняются (от предписанного им) и проповедуют нововведения... надлежит немедленно, в соответствии с законом, казнить их»⁴⁸.

Возникновение оппозиции центру внутри системы управления грозит подчинением всей системы обществу. Только сплоченная группировка управленцев, в которой подавлены внутренние конфликты, может удерживать власть над обществом, подавлять своих противников и вести эффективную политику на выживание.

Решающее значение для установления господства большевистской партии над обществом сыграла резолюция X съезда РКП(б) «О единстве партии»⁴⁹, которая позволила исключить из партии, а значит, лишить всех должностей в государственном аппарате так называемых фракционеров. Она обеспечивала монолитность аппарата управления.

Эта политика обеспечивается с помощью права вышестоящего руководителя **назначать** на должности своих подчиненных, вер-

⁴⁷ Всемирная история. Становление государств Азии. Минск: Харвест, М.: АСТ, 2000. С. 226.

⁴⁸ Крилл Х. Г. Указ. соч. С. 88.

⁴⁹ КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Ч. 1. М., 1953. С. 527–530.

ных ему лично людей и **увольнять** из аппарата управления любое лицо, заподозренное в нелояльности.

В СССР, например, существовали правила номенклатуры.

Статья 220 КЗоТ РСФСР устанавливала, что лица, начинающая от мастера цеха до директора предприятия, могут обжаловать свое увольнение только в вышестоящем в порядке подчинения органе. Судебной защиты своих прав они лишались⁵⁰.

Иерархичность отношений обеспечивается за счет **ответственности** управленческого персонала **только перед вышестоящим** начальником: а) материальной: премии, размер оклада, социального блага; б) дисциплинарной: оценка труда, за которой следовало поощрение или взыскание⁵¹. Нормы позитивного права устанавливают абстрактные цели, о достижении или недостижении которых может судить только начальник. Любой подчиненный может быть обвинен в невыполнении поставленных перед ним задач и смещен с должности на основе субъективной оценки руководителя. Критика руководства является наихудшим проступком.

В абсолютных монархиях и диктатурах нормы права открыто закрепляют обязанность всех **служить главе государства**.

Самовоспроизводство аппарата обеспечивает ему независимость от общества.

Устранение оппозиции может принимать характер **чисток аппарата** (административное право), **репрессий** в отношении подозреваемых в заговоре против вождя. Само создание оппозиции в административных правовых системах рассматривается как тяжкое уголовное преступление.

Самостоятельность каких-либо звеньев в управленческой системе приводит к ослаблению исполнительской дисциплины, реализации групповых интересов не всего сообщества управленцев, а только отдельных их групп, опасности разрастания борьбы за власть внутри системы и свержения центральных правителей. Поэтому право призвано поддерживать строгую централизацию управления, борьбу с местничеством и ведомственностью. Аппарат управления разделяется на ветви по функциональному признаку. Каждая ветвь управления (ее руководитель) подчинена непосредственно центральным органам: ветвь хозяйственного управления, контрольные органы, судебная ветвь, полиция, армия. Внутри каждой ветви власти поддерживается централизация, иерархическое управление.

⁵⁰ Орловский Г. Протестую, в смысле прошу // Сов. Россия. 1989. 8 февраля.

⁵¹ Ельцин Б. Н. Исповедь на заданную тему. Л., 1990. С. 38.

Чтобы назначенные из центра чиновники не заводили связи с местным населением, устанавливается **порядок их ротации**. Принцип ротации кадров предполагает систематическое перемещение чиновников с одной должности на другую, перевод из области в область.

Этот принцип широко применялся в Древнем Китае.

*В 30-х годах в СССР ротация происходила путем физического уничтожения старых кадров и замены их новыми, обязанными своим выдвижением вождю*⁵².

Право обеспечивает деятельность специальных **контрольно-карательных органов**, которые призваны осуществлять слежку за членами аппарата управления. Этому аппарату предоставлены широкие полномочия. Он подконтролен непосредственно высшему руководству страны.

*М. Джилас обращает внимание на то, что в коммунистических системах высшая власть принадлежит партийному аппарату и политической полиции*⁵³.

Нормы уголовного права приспособляются для физической расправы с оппозицией внутри аппарата управления.

*Например, правовая система СССР позволяла жестоко расправляться с лицами, заподозренными в неверности вождю партии. Их обвиняли в шпионаже, терроризме и физически устранили, часто вместе с членами их семьи. Истреблению в СССР подверглись не только видные управленцы, оппозиционно настроенные к вождю, но и почти все их сторонники, реальные и мнимые: троцкисты, зиновьевцы, бухаринцы. Все это обеспечило выполнение поставленной цели. В 1939 году Каганович заявил: «Мы имеем сейчас кадры, готовые выполнять любую задачу партии, ЦК, Советской власти, любую задачу товарища Сталина»*⁵⁴. Таким образом, СССР стала похожа на государство, где, как писал Н. Макиавелли «государь правит в окружении слуг, которые милостью и соизволением его поставлены на высшие должности и помогают ему управлять государством», где народа не следует опасаться и удерживать власть очень легко⁵⁵.

Никакого **разделения властей** данная правовая система не закрепляет. Власть сконцентрирована в руках главы государства и его аппарата. Глава государства и его аппарат осуществляют

⁵² *Верт Н.* История советского государства. 1900–1991. М.: Весь Мир, 1997. С. 243–244.

⁵³ *Джилас М.* Указ. соч. С. 229–230.

⁵⁴ Цит. по: *Верт Н.* Указ. соч. С. 246.

⁵⁵ *Макиавелли Н.* Указ. соч. С. 12–13.

законотворчество, реализуют те нормы, которые им выгодны. Нормы, изданные в пропагандистских целях, не реализуются. Суд не отделяется от администрации.

Такая система власти существовала при царском режиме до реформ середины XIX века. Она была восстановлена при большевиках.

Так, ст. 6 Конституции СССР 1977 года закрепляла руководящую роль коммунистической партии. Это было юридическое оформление господства главы партии и партаппарата не только над механизмом государства, но и над всем обществом. Высшие партийные структуры осуществляли единовластие в обществе через провозглашение единой системы Советов, соединяющих законодательную и исполнительную власть.

Тем не менее, в зависимости от степени концентрации власти в центральных органах можно выделить **центристско-бюрократическую** систему и **анархо-бюрократическую** систему. В первом случае широкими полномочиями наделены центральные органы. Всякое неподчинение вышестоящему начальнику жестоко наказывается. Во втором случае широкие полномочия попадают в руки бюрократии среднего и нижнего звена.

Нормы позитивного права **упорядочивают отношения внутри аппарата** управления. Каждый управленец знает свое место в иерархии. Это предупреждает неупорядоченную борьбу за власть. Место управленца в системе может определяться его происхождением (местничество на Руси до Петра I), заслугами перед начальниками, занимаемой должностью и званием.

*Примером документа, упорядочивающего отношения внутри иерархии управленцев, является «Табель о рангах» 1722 года, принятый Петром I. Четкий список должностей, иерархически выстроенный и снабженный ясными указаниями относительно взаимоотношений разных чинов и обязанностей, обнаруживается в IV веке до нашей эры в Древнем Китае*⁵⁶.

Нормы позитивного права устанавливают систему **продвижения по службе**, стимулирующую верность бюрократической корпорации и своему начальству. Стимулами к службе являются: возможность продвижения по службе, получение более высокой должности, более высокого звания, награды. Каждой должности и званию сопутствует своя символика, которая, например, при Николае I была упорядочена в 869 параграфах первого тома Свода Законов.

⁵⁶ *Крилл Х. Г.* Указ. соч. С. 90.

Нормы закрепляли порядок обращения к лицам, имеющим определенный ранг. К лицам, имеющим первый и второй ранги, надо было обращаться «Ваше Высокопревосходительство». К состоявшим в третьем и четвертом рангах необходимо было обращаться «Ваше превосходительство». Каждому рангу предписывалось носить свой мундир. «Повышение с белых брюк до черных, – пишет Р. Пайнс, – было событием эпохального значения в чиновничьей жизни»⁵⁷.

Позитивное право может обеспечивать **пополнение слоя управленцев** наиболее способными представителями из народа, которые доказали свою верность бюрократической системе.

Например, Иван Грозный наряду с боярским правлением ввел систему опричнины. В опричники набирались люди из незнатных семей, иногда из холопов, которые готовы были верно служить царю.

При Петре I появилась система включения в чиновничье сословие дворян людей из других сословий, которые дослужились до определенного ранга. Эта система, пишет А.В. Бакунин, «положила начало созданию той мощной российской бюрократии, которой впоследствии удалось мертвой хваткой вцепиться в государственный аппарат и диктовать свои условия и порядки в жизни государства и общества»⁵⁸.

Сделать аппарат управления мощным орудием решения любых задач позволяет введение внутри его военной **дисциплины**. Подчиненный должен бездумно исполнять приказы начальника, даже если они незаконны. Ответственность за последствия несет руководитель. Иногда дисциплина и сплоченность аппарата обеспечивается через установление военной диктатуры и назначения на все высшие должности военных. Они, даже без норм писаного права, могут ввести в аппарат управления военные обычаи и нравы.

Такая практика имела место при Петре I. Она получила широкое распространение в XX веке через введение в странах с административно-бюрократической правовой системой военных режимов.

Приравнивание гражданских чинов к военным позволяет легко переводить чиновников с военной службы на гражданскую.

Например, этому способствовал изданный Петром I «Табель о рангах».

Административная система закрепляет **унитаризм государства** и не допускает реального **местного самоуправления**. В случае формального провозглашения федерации и местного самоуп-

⁵⁷ Пайнс Р. Указ. соч. С. 373.

⁵⁸ Бакунин А. В. История советского тоталитаризма. Кн. 1. Генезис. Екатеринбург, 1996. С. 58.

равления в действие вводится механизм нейтрализации норм права. Нормы, закрепляющие бюджетные отношения, лишают органы в регионах и на местах финансовой самостоятельности. Вводится фактическое назначение территориальных руководителей, подотчетность и ответственность их перед центральными органами управления, а не перед населением. Оказывается идеологическое давление на население. Странники самостоятельности регионов и мест преследуются в уголовном порядке.

5.3.4. Устранение контроля общества за управленцами

Право обеспечивает засекречивание деятельности управленческой системы. Общество лишается права на получение достоверной информации о работе звеньев управления. Вместо этого, создается пропагандистская машина. Церковь или средства массовой информации обязывают навязывать членам общества позитивные представления о работе государства.

Опасность народных бунтов заставляет управленцев учитывать настроения управляемых. Людям предоставляют право жалобы вышестоящему чиновнику на нижестоящего. Государственное право закрепляет структуру органов власти, позволяющую править страной главе государства (вождю), а ответственность за проводимую политику перекладывать на своих подчиненных.

5.3.5. Подавление оппозиции и свобод внутри общества

Право административной правовой системы **запрещает организованную оппозицию** властвующей управленческой группе. Например, разрешается существование только одной правящей партии. Члены других партий высылаются из страны или подвергаются уголовным преследованиям.

Одним из первых декретов большевиков после прихода к власти был Декрет об аресте вождей гражданской войны против революции от 30 ноября 1917 года, который предписывал: «Члены руководящих учреждений партии кадетов, как партии врагов народа, подлежат аресту и преданию суду революционных трибуналов»⁵⁹. ВЧК предлагалось обратить в первую голову внимание на правых социал-революционеров⁶⁰. На основании Постановления ВЦИК Советов Рабочих, Солдатских, Крестьянских и Казачьих депутатов от 14 июня 1918 года социал-революционеры (правые и центр) и меньшевики были исключены из состава всех Советов под предлогом

⁵⁹ СУ РСФСР. 1917. № 5. Ст. 70.

⁶⁰ Из протокола СНК № 21 о создании ВЧК // Отечественная история государства и права: Сб. документов. 1917–1924. Екатеринбург, 1993. С. 18.

того, что они «изобличены в организации вооруженных выступлений против рабочих и крестьян». Одновременно, попытки создания иных, кроме Советов, органов, выполняющих функции государственной власти, были объявлены контрреволюционными (Постановление ВЦИК Советов Рабочих, Солдатских, Крестьянских и Казачьих депутатов «О признании контрреволюционным действием всех попыток присвоить себе функции государственной власти»⁶¹).

Господствующая управленческая группа позволяет существовать только таким общественным организациям, которые создаются под их контролем и выполняют выгодные им функции.

Например, в СССР существовало большое количество общественных организаций, создаваемых самим партийно-государственным аппаратом: профсоюзы, ВЛКСМ.

Право обеспечивает систематическую борьбу с лицами, недовольными существующей властной группировкой (неорганизованная оппозиция). Политика **репрессий** обеспечивается нормами уголовного права, которые отличаются жестокостью.

*«А государсткому убойце и коромолнику ... и подымицику ... живота не дати, казнити его смертною казною», – записано в ст. 9 Судебника 1497 года*⁶².

Смертная казнь осуществлялась в особо жестоких формах: обливание кипятком, снятие кожи с живого, посадение на кол.

*Наказаниями за так называемые государственные преступления в СССР в 30-х годах, была смертная казнь или лишение свободы на срок до 25 лет. В 1930–1953 годах по обвинению в контрреволюционных преступлениях в СССР было осуждено 3 778 234 человека. Из них расстреляно 786 098 человек*⁶³.

Нормы уголовного права обеспечивают произвол управленцев в подавлении общества. С этой целью издаются неясные нормы права, применяется аналогия права.

УК РСФСР 1922 и 1926 годов позволял при вынесении наказания основываться не только на конкретных статьях уголовного закона, но и на правосознании судей, пользоваться аналогией права и закона.

Нормы **уголовного процесса** обеспечивают не правосудие, а возможность в упрощенном порядке расправляться с противниками бюрократического режима.

⁶¹ СУ РСФСР. 1918. № 14. Ст. 202.

⁶² Хрестоматия по истории государства и права СССР: Дооктябрьский период. М., 1990. С. 45.

⁶³ **Курицын В. М.** История государства и права России. 1929–1940 гг. М.: Международные отношения. 1998. С. 112.

Для удобства поиска и наказания «врагов народа» в сталинский период был упрощен порядок уголовного преследования (Постановление ЦИК СССР об особом порядке ведения дел о террористических актах от 1 декабря 1934 года)⁶⁴. В соответствии с Постановлением от 1 декабря 1934 года срок следствия ограничивался 10 днями. Обвинительное заключение вручалось за сутки до суда. Дело рассматривалось без прокурора и адвоката. Обжалования и ходатайств о помиловании не допускалось. Смертный приговор приводился в исполнение немедленно. Постановление ЦИК от 14 сентября 1937 года ввело такой же порядок применения уголовных репрессий по делам о вредительстве и диверсиях⁶⁵. Фактически допускалось рассматривать дела не индивидуально, а списками⁶⁶.

К ответственности могут привлекаться лица **без выяснения их вины**. Практикуется **коллективная** ответственность за деяние члена коллектива или семьи.

Закон «О дополнении Положения о преступлениях государственных (контрреволюционных) и особо опасных для Союза ССР преступлениях против порядка управления статьями об измене Родине» от 8 июня 1934 года вводил наказание для совершеннолетних членов семьи изменника. Даже в случае, если они не знали о готовящейся измене, их ссылали в отдаленные районы Сибири на 5 лет.

Предпочтение отдается **следственному (розыскному) процессу**, который позволяет осуществлять репрессии.

*Иллюстрирует это законодательство Петра I и советского периода: ст. 1 «Именного указа об отмене в судебных делах очных ставок, о бытии вместо оных распросу и розыску, о свидетелях, об отводе оных, о присяге, о наказании лжесвидетелей и о пошлинных деньгах» от 21 февраля 1721 года*⁶⁷, *Постановление СНК о красном терроре от 5 сентября 1918 года; Приказ Народного комиссариата внутренних дел о заложниках от 4 сентября 1918 года*⁶⁸, *Постановление ЦИК СССР «О внесении изменений в действующие уголовно-процессуальные кодексы Союзных республик» от 1 декабря 1934 года*⁶⁹.

⁶⁴ СЗ СССР. 1934. № 64. Ст. 559.

⁶⁵ СЗ СССР. 1937. № 61. Ст. 166.

⁶⁶ **Курицын В. М.** Указ. соч. С. 104

⁶⁷ Российское законодательство X–XX веков. Т. 4. М., 1986. С. 397–398.

⁶⁸ Хрестоматия по отечественной истории (1914–1945 гг.). М., 1996. С. 198–199.

⁶⁹ СЗ СССР. 1934. № 64. Ст. 459.

К правонарушителям могут относиться отдельные социальные группы или нации.

Зажаточная часть крестьянства (кулаки) в советский период подлежала уничтожению или рассеиванию по территории страны. Нормы права не требовали установления вины раскулачиваемого и выселяемого крестьянина. ОГПУ спускался твердый план направить в концлагеря 60000 кулаков, подвергнуть выселению в отдаленные районы 150000 (П. 1 Ч. II Постановления Политбюро ЦК ВКП(б) «О мероприятиях по ликвидации кулацких хозяйств в районах сплошной коллективизации»)⁷⁰. Бывшая буржуазия, помещики, церковнослужители, интеллигенция относились к категории потенциальных врагов существующей власти, «социально опасным личностям» и уничтожались или лишались в правах. Ст. 65 Конституции РСФСР 1918 года лишала права избирать и быть избранными лиц, прибегающих к наемному труду, живущих на нетрудовые доходы, частных торговцев, монахов и других служителей церкви.

Для подавления групп общества, недовольных правлением какой-либо элитой, применяется административное перемещение целых народов с одной территории на другую. Цель переселений, пишет Х.Г. Крилл, – «перевести людей туда, где их можно жестче контролировать, и одновременно обескровить их, оторвав от привычной обстановки и связей»⁷¹.

Китайский правитель Чжугэ Лян переселил десять тысяч людей из провинции, где постоянно возникали восстания. Попав в новую, незнакомую среду, эти люди стали покорными, и из них сформировали боеспособное и преданное войско.

Переселение включалось в административную политику империи инков. Правители инков расселяли на вновь захваченные земли жителей из провинций, давно находящихся под их властью и проявлявших покорность. На их место переселяли непокорных с только что захваченных земель. Преданные инкам жители должны были подавать пример туземцам, распространять среди них государственный язык, действовать в качестве гарнизона⁷².

Переселения купцов производил Иван Грозный. Его последователем стал И.В. Сталин.

Административные правовые системы устанавливают авторитарный или тоталитарный политический режим. Основные права

⁷⁰ Хрестоматия по отечественной истории (1914–1945). С. 435–442.

⁷¹ Крилл Х. Г. Указ. соч. С. 70.

⁷² Там же. С. 70–71.

и свободы запрещаются. Нет свободы слова, печати, организации массовых мероприятий, свободы объединения.

Население не допускается к принятию важнейших политических решений. Если аппарат управления в состоянии манипулировать общественным сознанием, то может создаваться видимость принятия решений населением.

Например, право гитлеровской Германии не запрещало проведения референдумов. Не запрещались они и авторитарными режимами Восточных стран XX века (например, в Ираке).

В XX веке на место прямых запретов приходит декларирование политических прав в конституциях и введения механизма нейтрализации этих норм.

Конституция РСФСР 1918 года закрепляла набор политических прав и свобод. Но в ст. 23 Конституции было оговорено, что любой может быть лишен этих прав, если использует их «в ущерб интересам социалистической революции»⁷³. Подобные оговорки лишали граждан политических свобод и в других советских конституциях (ст. 50, 51 Конституции СССР 1977 года)⁷⁴.

Господство обособленных управленческих групп невозможно без создания **контрольно-карательной системы** органов, осуществляющих надзор за управляемыми и репрессии (НКВД, КГБ в советский период, жандармское управление при Николае I, фискалы⁷⁵, тайная канцелярия и Преображенский приказ⁷⁶ при Петре I). В позитивном праве закрепляется структура этих органов, порядок их формирования и деятельности (административное, государственное, уголовно-процессуальное право). Они наделяются широкими полномочиями, деятельность их неподконтрольна обществу. Разделение властей не производится. Суд совмещается с администрацией (или партийным аппаратом).

Примером может служить советская правовая система. Для успешного поиска «врагов народа» была создана особая система органов дознания следствия и вынесения наказаний. Поскольку суды не справлялись со своей миссией, были не всегда управляемы, то было принято решение о создании органов внесудебной расправы. Эту функцию выполняла Судебная кол-

⁷³ СУ РСФСР, 1918 г. № 51. Ст. 582.

⁷⁴ Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

⁷⁵ «О должности фискалов» от 17 марта 1714 года // Хрестоматия по истории государства и права СССР: Дооктябрьский период. М., 1990. С. 260–261.

⁷⁶ Голикова Н. Б. Политические процессы при Петре I. М., 1957.

легия ОГПУ. Постановлением Президиума ЦИК СССР в 1930 году так называемые «тройки», состоящие из первого секретаря партийного комитета, начальника местного ОГПУ и прокурора, получили право применять уголовные санкции вплоть до расстрела. В 1934 году было создано Особое совещание при народном комиссаре внутренних дел СССР, которое получило право осуществлять уголовные репрессии⁷⁷. Для проведения репрессий против чиновников высокого ранга и целых народов управление репрессивной машиной было централизовано. По постановлению ЦИК СССР от 10 июня 1934 года был создан объединенный наркомат НКВД СССР⁷⁸. 17 декабря 1933 года ЦИК СССР утвердил новое Положение о Прокуратуре СССР, в соответствии с которым был сделан шаг к централизации прокуратуры⁷⁹. Окончательно единоначалие в прокуратуре было введено в соответствии со ст. 114–117 Конституции СССР 1936 года. Порядок, при котором суды беспрекословно визировали решения партийных органов, был введен еще при В.И. Ленине.

Административная правовая система, как правило, предполагает создание **полицейского государства**, обеспечивающего ее жизнь.

§ 6. Идеологические функции бюрократического права

6.1. Цели и задачи бюрократического права в духовной сфере жизни

Ни одна управленческая группа не может долго удерживать власть только за счет насилия. Управленцы стараются подвести идеологическую базу под свою политическую и экономическую власть.

Цели бюрократического права в идеологической сфере – обеспечить господство обособленных управленческих групп над умами людей.

В функции бюрократического права входит регулирование не только поведения людей, но и **их сознания**: привычек, образа мысли, веры⁸⁰. Духовная сфера жизни общества становится предметом регулирования со стороны позитивного права административной правовой системы.

⁷⁷ СЗ. 1934. № 11. Ст. 84.

⁷⁸ СЗ СССР. 1934. № 36. Ст. 283

⁷⁹ СЗ СССР. 1933. № 40. Ст. 239.

⁸⁰ Материалы XXVI съезда КПСС. М., 1981. С. 63.

Например, советское право ставило своей задачей воспитание населения.

Сами нормы позитивного права являются разновидностью идеологии.

Задачи бюрократического права:

- 1) закрепление одной государственной идеологии, обеспечение распространения ее, внедрения в сознание масс;
- 2) обеспечение контроля за настроениями в обществе;
- 3) борьба с инакомыслием.

6.2. Виды функций бюрократического права

6.2.1. Навязывание одной идеологии (религии)

Нормы права административной правовой системы закрепляют господство одной государственной религии (идеологии). Она оправдывается **великими целями**, во имя которых создается строй. Фактически эта идеология служит обеспечению власти управленческих групп над умами населения.

Например, китайский император У-ди признал конфуцианство официальной господствующей идеологией. Оно освещало идеи господства и подчинения, проповедовало беспрекословную покорность, сыновнюю почтительность к правителям⁸¹.

Посредством норм позитивного права, чаще содержащихся в секретных подзаконных актах, организуется идеологическая пропаганда в обществе. Перед пропагандистскими организациями ставятся цели, задачи, определяются средства и методы идеологического воздействия⁸².

С помощью норм позитивного права обособленные управленческие группы пытаются воспитать послушное их воли население, готовое выполнять любые приказы. Охраняемая нормами права религия требует от людей покорности. Ислам буквально переводится как покорность⁸³.

Управленцам нужен трудолюбивый народ, способный обеспечивать их благополучие.

⁸¹ Всемирная история. Становление государств Азии. Минск: Харвест, М.: АСТ, 2000. С. 225–226.

⁸² Постановление ЦК КПСС О задачах партийной пропаганды в современных условиях» от 9 января 1960 г. // КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898–1986). Т. 9. 1956–1960. М., 1986. С. 491–511.

⁸³ Энциклопедический словарь. М., 1991. С. 103.

Ст. 60 Конституции СССР 1977 года гласила: «Обязанности и дело чести каждого способного к труду гражданина СССР – добросовестный труд в избранной им области общественно полезной деятельности, соблюдение трудовой дисциплины. Уклонение от общественно полезного труда несоместимо с принципами социалистического общежития»⁸⁴.

6.2.2. Обман населения

Поскольку главной задачей бюрократического права является обеспечение, во что бы то ни стало, господства бюрократии, то право **оказывается лицемерным**. В нормах общего порядка провозглашается одно, а в нормах реально действующих закрепляется совершенно другое. Значительная часть норм официального позитивного права является не инструментом правового регулирования, а **орудием пропаганды**.

В.И. Ленин прямо указывал, что Конституция РСФСР 1918 года ценна тем, что отражает определенные **идеалы**⁸⁵.

В законодательстве создается благоприятный имидж правления обособленных управленческих групп. Правящая группа объявляется единственной, способной обеспечить счастье народа. Провозглашаемые в статьях законов принципы права (справедливости, демократии, блага народа, защиты суверенитета, завоеваний революций) должны **приукрашивать действительность**. В связи с этим нормы статей имеют не повелительный, а констатирующий характер.

Идеологизированные тексты обычно содержатся в конституциях и других общих законах.

Например, конституции СССР приукрашивали общественный строй, который обеспечивал господство управленцев. Диктатуру фактически господствующей в стране большевистской партократии Конституция РСФСР 1918 года называла диктатурой городского и сельского пролетариата и беднейшего крестьянства (ст. 9). Передача основных средств производства из частной собственности под контроль партийно-государственных чиновников была представлена как их социализация и превращение в общенародное достояние (ст. 3). Власть партийного аппарата прикрывалась властью Советов (ст. 1, 10, 12). Контроль партийной бюрократии (частично состоящей из выходцев из среды рабочего класса) над всеми каналами распространения информации подавался как пере-

⁸⁴ Конституция (Основной закон) СССР. М., 1988.

⁸⁵ *Ленин В. И.* Полн. собр. соч. Т. 36. С. 534.

дача печати от капитала в руки рабочего класса (ст. 14). Огосударствление всех общественных организаций называлось содействием рабочим и крестьянам их объединению и организации (ст. 16). Навязывание населению определенной идеологии осуществлялось под видом предоставления рабочим и беднейшим крестьянам бесплатного образования (ст. 17).

Идеологическое значение имеют термины, применяемые в нормах позитивного права. Они могут придавать позитивный имидж управленческим структурам.

Например, одно из высших должностных лиц в Древнем Китае имело звание «Великий Защитник»⁸⁶. Созданные большевистской партократией органы власти назывались советами депутатов трудящихся. Сталинская Конституция СССР 1936 года гласила: «СССР есть социалистическое государство рабочих и крестьян» (ст. 1). Конституция СССР 1977 года начиналась словами: «СССР есть социалистическое общенародное государство, выражающее волю и интересы рабочих, крестьян и интеллигенции, трудящихся всех наций и народностей страны» (ст. 1).

Другие термины, применяемые в текстах законов, имеют негативный оттенок.

Например, своих противников большевистская партократия определяла как «врагов народа»⁸⁷. Забастовки рабочих и служащих стали называться саботажем⁸⁸.

Для того чтобы декларации, провозглашаемые в официальном праве, не могли быть реализованы, создается механизм нейтрализации норм права. Главным препятствием для реализации норм конституций может быть то, что нормы конституции не имеют прямого действия. В конкретизирующих конституцию актах ее нормы выхолащивались. Некоторые нормы конституции не могут быть реализованы без воли управленческих групп.

Нормы позитивного права призваны внушить, что сохранение правления бюрократии – в интересах общества и его отдельных групп.

Так, советская партократия объявляла свое позитивное право пролетарским, а затем народным.

Нормы официального позитивного права могут обещать светлое будущее народу, который беспрекословно подчиняется своим правителям.

⁸⁶ *Крилл Х. Г.* Указ. соч. С. 87.

⁸⁷ Декрет об аресте вождей гражданской войны против революции // СУ РСФСР. 1917. № 5. Ст. 70.

⁸⁸ Из протокола СНК № 21 О создании ВЧК // Отечественная история государства и права: Сб. документов. 1917–1924. Екатеринбург, 1993. С. 18.

Нормы Конституции РСФСР, якобы закрепляющие задачи общественного развития, превращены в обещания «рая на земле» в форме «водворения социализма, при котором не будет ни деления на классы, ни государственной власти» (ст. 9), ни эксплуатации (ст. 3).

Глава управленческой группы объявляется в нормах позитивного права сыном бога, учителем народа, отцом всей нации.

В идеологическом оправдании нуждаются сами нормы бюрократического права. Доказывается, что они исходят от Бога или народа.

6.2.3. Борьба с инакомыслием

Право используется для борьбы с инакомыслием, отступлением от предписанной веры или идеологии.

«Будет кто иноверцы, какая ни буди вера, или и русской человек, возложит хулу на господу бога и спаса нашего Иисуса Христа, или на рождѣющую его пречистую владычицу нашу богородицу и приснодеву Марию, или на честный крест, или на святых его угодников ... и того богохулника обличив, казнити, зжечь», – записано в ст. 1 гл. 2 Соборного уложения 1649 г.⁸⁹

Инакомыслие может объявляться враждебным народу, подрывающим основы строя, завоевания революции.

Большевицкая партократия объявляла всякую критику их правления контрреволюционной, выражающей интересы помещиков и буржуазии, направленной против интересов революционного народа, клеветнической и сеющей смуту⁹⁰.

Первейшую роль в борьбе со всякой свободой мысли играет уголовное право.

Раздел третий и четвертый русского Уложения о наказаниях 1845 года, – пишет Р. Пайнс, – создавали законное основание для удушения всех проявлений политического инакомыслия⁹¹.

Для борьбы с богохульством, еретичеством, инакомыслием предусмотрены жестокие уголовно-правовые санкции.

Например, за критику царя Артикулы воинские (1716 г., артикул 20) предусматривали наказание в виде смертной казни путем отсечения головы⁹².

⁸⁹ Хрестоматия по истории государства и права СССР: Дооктябрьский период. С. 116.

⁹⁰ Декрет СНК «О печати» // СУ РСФСР. № 1 ст. 7; Постановление о революционном трибунале печати // СУ РСФСР. 1917. № 10. Ст. 156.

⁹¹ Пайнс Р. Указ. соч. С. 383.

⁹² Хрестоматия по истории государства и права СССР: Дооктябрьский период. С. 289.

В СССР существовала ответственность за критику существующего строя и руководителей партии и государства. Это называлось антисоветской агитацией и пропагандой (ст. 70 УК РСФСР⁹³), распространением заведомо ложных сведений, порочащих советский государственный и общественный строй (ст. 190-1 УК РСФСР⁹⁴).

Для удержания населения в страхе необходимо, чтобы никто не мог чувствовать себя в безопасности. Как в средневековье, так и при сталинизме реальным основанием для уголовной ответственности могло быть всего лишь **подозрение** в отходе от господствующей религии (инквизиция) или идеологии (сталинизм).

«Скрывающимся врагом мог оказаться каждый, – пишет о периоде сталинизма Н. Верт, – и тот, кто покрывал преступную деятельность, и тот, кто разоблачал ее (а вдруг это делалось для того, чтобы скрыть еще более опасных врагов?), и тот, кто открыто критиковал власть, и тот, кто мог скрывать свое истинное отношение к ней в потоке славословий и низкопоклоннической лести»⁹⁵.

Наказывается не только деяние, но и образ мысли.

Даже если человек подвергал сомнению существующее политическое устройство, то это уже уголовное преступление.

По российскому Уложению о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года уголовными преступлениями являются составление, распространение письменных или печатных сочинений или изображений с целью возбудить неуважение к существующей власти.

Борьба разных управленческих групп за власть выливается в **борьбу идеологий**.

Например, в XX веке в Советской России борьба между старой и новой бюрократией вылилась в борьбу между коммунистической идеологией и религией. Эта борьба реализова-

⁸⁹ Хрестоматия по истории государства и права СССР: Дооктябрьский период. С. 116.

⁹⁰ Декрет СНК «О печати» // СУ РСФСР. № 1 ст. 7; Постановление о революционном трибунале печати // СУ РСФСР. 1917. № 10. Ст. 156.

⁹¹ Пайнс Р. Указ. соч. С. 383.

⁹² Хрестоматия по истории государства и права СССР: Дооктябрьский период. С. 289.

⁹³ Закон РСФСР от 25 июля 1962 года // Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1962. № 29. Ст. 449.

⁹⁴ Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 16 сентября 1966 года // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1966. № 38. Ст. 1038.

⁹⁵ Верт Н. Указ. соч. С. 243.

лась и посредством права. Советские законы декларировали свободу исповедования любой религии⁹⁶, а партийные документы требовали от членов партии, возглавляющих государственные органы, всеми средствами ограничивать влиядние церкви на население⁹⁷, организовывать гонения на нее⁹⁸.

Идеологические цели преследуют не только нормы позитивного права, но и **юридическая практика** административной правовой системы. Расширенное толкование запретов позволяет привлекать к ответственности всех, подозреваемых в инакомыслии. Суды обвиняют людей, критикующих бюрократический строй, в клевете на него.

В царской России практиковались открытые казни противников строя. В сталинский период проводились показательные судебные процессы.

6.2.4. Правовое обеспечение гарантий распространения определенной идеологии

Нормы позитивного права обеспечивают действие экономических, социальных, политических **гарантий** распространения идеологии, выгодной обособленным управленческим группам.

Например, закрепление государственной собственности на основные средства производства и монополии партийно-государственного аппарата распределение производимого в советском обществе продукта сначала подорвали, а затем полностью устранили финансовую основу для публикации и распространения в стране печатной продукции, содержащей идеи, не устраивающие партийную олигархию. Получение финансовой помощи из-за рубежа рассматривалось как контрреволюционное преступление (ст. 57 УК РСФСР 1922 года)⁹⁹.

Введение государственного бесплатного образования дает в руки управленцев мощный инструмент идеологического воздействия на молодое поколение.

⁹⁶ Декрет СНК «Об отделении церкви от государства и школы от церкви // Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 18.

⁹⁷ Постановление Пленума ЦК РКП(б) по вопросу о нарушениях п. 13 Программы и о постановке антирелигиозной пропаганды // КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т. 2. М., 1970.

⁹⁸ «По поводу Декрета Народных Комиссаров об отделении церкви от государства» // История России 1917–1940: Хрестоматия. Екатеринбург, 1993. С. 81.

⁹⁹ СУ РСФСР. 1922. № 15. Ст. 153.

Для устранения конкурирующей идеологии обособленные управленческие группы идут на **уничтожение** самих носителей этой идеологии.

Например, большевистская партократия ставила перед собой цель уничтожить все группы общества, способные самостоятельно производить идеи: буржуазию, свободную интеллигенцию. Они подлежали расстрелу в период Гражданской войны¹⁰⁰. После некоторого перерыва эти группы вновь начали расстреливать или помещать в места лишения свободы в 30-х годах XX века. Партийная олигархия ставила перед собой цель создать общество, в котором кроме строго иерархизированной и послушной бюрократии мог существовать только один класс – пролетариат. Он не представлял угрозы для новой бюрократии, так как оставался неимушим, зависимым от партийно-государственного аппарата, не способным на самостоятельную организацию и производство собственной идеологии. Впоследствии, задача создания однородного общества, состоящего из послушных аппарату людей, была выражена в идее формирования нового советского человека. Эта задача была достаточно успешно выполнена. Число инакомыслящих в СССР к 70-м годам XX века исчислялась несколькими сотнями человек, которые помещались в места лишения свободы.

Позитивное право может быть нацелено на создание **политической системы**, производящей одну государственную идеологию и подавляющей всякое инакомыслие. Такая система должна быть однопартийной. Доминирующее положение в ней должно занимать государство, лучше партийное или теократическое. В механизме государства не допускается разделения властей. Административное право бюрократической правовой системы обеспечивает **секретность деятельности** органов управления. Закрепляется контроль управленцев над производством идей и основными каналами распространения информации в обществе. С этой целью вводится цензура.

В России цензурный кодекс был издан в 1826 году. Цензурным органам предписывалось не только запрещать к изданию литературу, содержащую «зловредные идеи», но и способствовать укреплению общественной нравственности. Цензура

¹⁰⁰ Приказ о заложниках // История России 1917–1940: Хрестоматия. Екатеринбург, 1993. С. 113–114. Их выдворяли из страны в 20-х годах XX века (Декрет ВЦИК «Об административной высылке») // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. М., 1922. № 51. Ст. 646.

была введена большевистской партократией сразу по приходе к власти (Декрет СНК «О печати»¹⁰¹).

Управление образованием централизуется. Школы ставятся под контроль церкви или господствующей партии. Нормативные документы определяют цели воспитания и образования, содержание образовательных программ¹⁰².

Право нацелено на предотвращение проникновения чуждой управленческим группам идеологии **из-за рубежа**. Запрещается переписка с иностранцами или она ставится под контроль государства. Пресекаются непосредственные контакты с иностранцами. Специальным службам предписывается пресекать радио- и телевидение из-за рубежа, провоз в страну иностранной литературы.

§ 7. Особенности способов, приемов, уровней, методов и типов правового регулирования в административных правовых системах

7.1. Особенности применения способов правового регулирования в бюрократических правовых системах

В теории права отмечается, что изучение инструментального значения права необходимо производить, в первую очередь, путем анализа применяемых средств правового регулирования, к которым в широком смысле этого слова относят способы правового регулирования¹⁰³. Хотя, при уточнении используемых терминов, необходимо согласиться с тем, что средства отвечают на вопрос, чем регулируется поведение людей, а способы – как осуществляется это целенаправленное воздействие¹⁰⁴.

Такие способы правового регулирования, как позитивные обя-зывания, запреты, дозволения, по словам С.С. Алексеева, «пред-ставляют собой первичные, исходные элементы правовой мате-

¹⁰¹ Собрание узаконений РСФСР. № 1. Ст. 7.

¹⁰² П. 1 и 5 Постановления ЦК ВКП(б) О преподавании общественных дисциплин в комвузах, вузах, рабфаках и техникумах. 7 июня 1926 г. // КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1998–1986). Т. 4. М., 1984. С. 28–29.

¹⁰³ Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М.: Юристъ, 1997. С. 621–622.

¹⁰⁴ Теория государства и права: Учебник для юридических вузов и факультетов / Под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. М.: Издательская группа ИНФРА – М – НОРМА, 1997. С. 256.

рии»¹⁰⁵. В административных правовых системах известные спо-собы правового воздействия играют особую роль.

7.1.1. Роль запретов

Важнейшее значение для поддержания строя, при котором гос-подствуют обособленные от общества управленческие группы, имеют **запреты**. Именно они, обращенные к управляемому обще-ству, не позволяют ему развиваться, приобретать силу, самостоя-тельность. Мощь управленцев – в слабости гражданского общест-ва. Образно говоря, запреты – это те веревки, которые спутывают народ по рукам и ногам, мешают учиться ходить на своих ногах, делать все своими руками, превращают его в беспомощное дитя, не способное выжить без опеки управленческих групп. Одновре-менно, запреты, как вожжи, позволяют управленцам направлять деятельность общества на те цели, которые они считают выгодны-ми для себя. Мощный поток человеческой энергии и энтузиазма, не без помощи запретов, игравших роль направляющих берегов, был сконцентрирован сталинской бюрократией на создание сильной воинствующей державы, обеспечившей ее вождю власть над поло-виной мира. Те, которые нарушали запреты и направляли свою энер-гию не в нужную для партократии сторону, уничтожались или ис-пользовались в качестве бесплатной рабской силы в местах лише-ния свободы.

Запреты поддерживают иерархическое строение политической системы, не позволяя появляться оппозиции как в обществе, так и внутри управленческой иерархии (Резолюция X съезда РКП(б) «О единстве партии»)¹⁰⁶. Советская правовая система фактически запрещала многопартийность, появление общественных организа-ций, не подконтрольных партийно-государственному аппарату (Ре-золюция Двенадцатой всероссийской конференции РКП(б) «Об ан-тисоветских партиях и течениях»)¹⁰⁷. Длительное удержание вла-сти коммунистической партократией было обеспечено введением авторитарного, а затем тоталитарного режима, при котором народ, под предлогом защиты революции и якобы в интересах социализма, лишался всех политических прав и свобод: свободы слова, печати, собраний, митингов, права объединения в политические партии. Группы общества, способные к самостоятельной политической деятельности, лишались права участвовать в выборах органов влас-

¹⁰⁵ **Алексеев С. С.** Право: азбука – теория – философия: Опыт ком-плексного исследования. М.: Статут, 1999. С. 353.

¹⁰⁶ КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т. 1. М.: Политиздат, 1953. 527–530.

¹⁰⁷ Там же. С. 669–673.

ти (ст. 65 Конституции РСФСР 1918 года)¹⁰⁸. Советская правовая система является образцом тончайших способов обмана населения. Например, в писанных нормах позитивного права не содержалось прямого запрета проводить выборы представителей общества в органы власти. Но устранение многопартийности, подавление политической инициативы людей, не дозволенной партийным аппаратом, приводило к тому, что на систематически проводимых выборах выбирать было не из кого. Кроме того, сложился обычай запрета выдвигать двух и более кандидатов на государственные должности. Населению предлагалось голосовать за того кандидата в Советы, которого назначил аппарат коммунистической партии.

Запреты позволяют не допустить появления и развития сильных групп частных собственников, которые способны конкурировать в борьбе за власть с управленцами. Ограничения частного землевладения в восточных государствах мешали расслоению общины и выделению богатых независимых землевладельцев, не находящихся на службе у монарха. Консервация сельской общины делала все население одинаково малоимущим, неорганизованным, неграмотным, зависимым от государства. Именно ограничения прав частной собственности и предпринимательства позволяли восточным деспотам консервировать восточные общества и продлевать свое господство на много столетий. Большое значение для консервации мусульманских обществ имел запрет мусульманского права заниматься ростовщичеством. Финансовый капитал является наиболее динамично развивающимся и способствует появлению буржуазии, которая является важнейшим конкурентом управленцев в борьбе за власть. В отсутствие частной собственности дух свободы не получает достаточного простора.

Руководство большевистской партии хорошо понимало, что для удержания власти в своих руках необходимо лишить массу крестьянства права частной собственности на землю. 27 января 1918 года издается Декрет ВЦИК Совета рабочих, солдатских и крестьянских депутатов «О социализации земли». Ст. 1 Декрета гласит: «Всякая собственность на землю, недра, воды, леса и живые силы природы в пределах Российской Советской Республики отменяется навсегда»¹⁰⁹.

Запрет частной собственности и предпринимательства в СССР превратил все ее население в малоимущих работников, пол-

¹⁰⁸ Кукушкин Ю. С., Чистяков О. И. Очерки истории Советской Конституции. М.: Политиздат, 1987. С. 256.

¹⁰⁹ Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. Т. 1. 1917–1928 годы. М.: Политиздат, 1957. С. 37.

ностью зависимых от партийно-государственной бюрократии. «Большевики, – пишет В.Е. Грум-Гржимайло, – раздавив капитализм, уничтожили класс независимых людей». Все население страны превращено в «людей 20 числа», которые голодом принуждены быть послушными рабами¹¹⁰.

Полный запрет частной собственности и предпринимательства в СССР (ст. 4 Конституции СССР 1936 года¹¹¹; ст. 153 УК РСФСР «Частнопредпринимательская деятельность и коммерческое посредничество»; ст. 154 «Спекуляция»¹¹²) обеспечивал монопольное экономическое господство управленцев в стране. На этом основании можно говорить о том, что советская правовая система была более бюрократической, чем правовые системы восточных деспотий, где частная собственность и предпринимательство допускались в ограниченных масштабах.

В периоды борьбы за власть управленцы могут ставить вне закона целые классы и даже нации. Так, большевистское руководство запретило существование класса частного собственника. Национальное руководство вне закона поставило евреев и начало осуществлять планы уничтожения иных наций.

Запреты свободы мысли, слова, печати, образования позволяют управленцам монопольно господствовать в духовной сфере общественной жизни, навязывать обществу одну государственную идеологию (религию), оправдывающую их политическую и экономическую власть.

Одним из первых декретов советской власти был принятый 28 октября 1917 года Декрет СНК «О печати»¹¹³, наложивший запрет на оппозиционную печать. Очень выразительно о необходимости запрета свободы печати в интересах коммунистической партюкратии высказался сам В.И. Ленин в письме к Г.И. Мясникову. «Буржуазия, – пишет он, – (во всем мире) еще сильнее нас и во много раз. Дать ей еще такое оружие, как свобода политической организации (= свобода печати, ибо печать есть центр и основа политической организации) значит облегчать дело врагу, помогать классовому врагу. Мы самоубийством кончать не желаем и потому это не сделаем»¹¹⁴.

¹¹⁰ История России 1917–1940: Хрестоматия. Екатеринбург, 1993. С. 220.

¹¹¹ Кукушкин Ю. С., Чистяков О. И. Указ. соч. С. 285.

¹¹² Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 декабря 1982 года // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1982. № 49. Ст. 1821.

¹¹³ СУ РСФСР. № 1. Ст. 7.

¹¹⁴ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 44. С. 79.

С.С. Алексеев отмечает, что советское право в целом имело «запретительно-ограничительные черты»¹¹⁵.

Запреты призваны подкрепить действие обязанностей.

Например, в борьбе за расширение своих экономических прав на распределение производимого в обществе продукта, коммунистическая партократия в 1918 году обязала крестьян сдавать все производимые ими продукты государству. Для подкрепления этой обязанности был введен запрет на свободную продажу и обмен продуктов. Эта деятельность стала называться спекуляцией и саботажем революционных мероприятий и влекла за собой самые жестокие наказания (Декрет ВЦИК Совета рабочих, солдатских, крестьянских и казачьих депутатов от 9 мая 1918 года «О предоставлении Народному комиссару продовольствия чрезвычайных полномочий по борьбе с деревенской буржуазией, укрывающей хлебные запасы и спекулирующей ими»)¹¹⁶.

Естественно, в административной правовой системе нет равенства правового положения управленцев и управляемой части населения. Запреты в основном относятся к управляемым субъектам. 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 ни чем не ограничена. Запреты, действующие на управленцев в бюрократической правовой системе, исходят не от общества, а от вышестоящего начальника. В силу этого, они имеют относительный, неимперативный характер. Они не порождают прав у рядовых членов общества требовать от чиновников соблюдения запретов. Эти требования могут исходить только от начальства или специальных правоохранительных органов. Запрет, не подкрепленный волей начальника, остается декларативным и может беспрепятственно нарушаться.

Управленцы, составляющие меньшинство общества, удерживают власть над большинством, применяя прием «разделяй и властвуй». Общество делится на страты (иногда – сословия) с различным правовым статусом. Одни группы, более привилегированные, чем другие, в частности, имеют меньше запретов. Каждая группа держится за свои привилегии, данные сверху, и боится их потерять. Одновременно, более привилегированная группа с пренебрежением смотрит на менее привилегированную и поддерживает управленцев в проведении в отношении ее политики поражения в правах.

¹¹⁵ Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия. С. 356.

¹¹⁶ Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. Т. 1. 1917–1928 годы. М.: Политиздат, 1957. С. 52–54.

Так, в первые годы пребывания у власти большевистская партократия нашла полную поддержку среди рабочих и крестьян в политике запретов по отношению к буржуазии, помещикам, интеллигенции, зажиточному крестьянству. Партийному аппарату большевистской партии удалось удержать власть в стране только благодаря введению запретов, для перечисленных групп общества, сохранять права собственности на основные средства производства, участвовать в выборах, занимать ответственные посты в государственном аппарате, осуществлять пропаганду своих идей через средства массовой информации.

Запрет не обязательно формулируется в запрещающей норме. Часто он вытекает из нормы, обязывающей государственные органы применять санкции за те или иные деяния.

Например, запрет всякой оппозиционной деятельности в РСФСР вытекает из задач Всероссийской чрезвычайной комиссии пресекать и ликвидировать все контрреволюционные и саботажные попытки действия по всей России, с чьей стороны они ни исходили. Эти задачи были сформулированы в Постановлении СНК о создании ВЧК¹¹⁷.

Завуалированный запрет использовать политические права и свободы против власти коммунистической партократии содержится в ст. 125 Конституции СССР 1936 года. Управомочивающая норма гласит, что закон гарантирует гражданам СССР свободу слова, печати, собраний и митингов, уличных шествий и демонстраций. Но эти свободы можно использовать, говорится в статье, только в соответствии с интересами трудящихся и в целях укрепления социалистического строя. Поскольку всякое посягательство на свое монопольное господство в обществе коммунистическая партократия рассматривала как посягательство на интересы трудящихся и социалистический строй, то критика политики партократии диссидентами 60-х годов XX века рассматривалась в СССР не как использование ими своих конституционных прав, а как нарушение запретов, как преступление, предусмотренное ст. 70 и 190-1 УК РСФСР («антисоветская агитация и пропаганда»; «распространение заведомо ложных сведений, порочащих советский государственный и общественный строй»)¹¹⁸.

¹¹⁷ Из истории Всероссийской чрезвычайной комиссии. 1917–1921 гг.: Сб. документов. М.: Политиздат, 1958. С. 78–79.

¹¹⁸ Закон РСФСР от 25 июля 1962 года // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1962. № 29. Ст. 449.

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.

7.1.2. Роль позитивного обязывания

Господство управленческих групп над обществом позволяет смотреть на это общество и его членов как на производительную силу, которую надо заставить работать на себя, и работать эффективно. Кроме того, людей надо принудить отдавать произведенный продукт государству, которое представлено управленцами. Для реализации этих целей применяют **позитивные обязывания**. Образно говоря, общество здесь представляет собой рабочий скот, который надо заставить работать на хозяина.

Административные правовые системы возникают в патерналистских обществах, где население передает решение общих проблем аппарату управления, возглавляемому главой государства (царю, партии). Решения, которые принимает аппарат управления, а не само общество, могут быть выражены правовым языком преимушественно в форме обязываний. Без доли принуждения эти предписания, исходящие от аппарата, не будут исполняться, тем более что они неизбежно направлены в первую очередь на поддержание власти самих управленцев. Последние, хотя и учитывают интересы общества, но только те, пренебрежение которыми для них небезопасно.

В государствах так называемого азиатского типа человек трудился в силу древней традиции. Экономическая функция позитивного права заключалась в обязывании производителя платить налог или ренту за пользование государственной землей.

В советской правовой системе, с первых месяцев ее становления, была введена обязанность всех трудиться на государство. Ст. 18 Конституции РСФСР 1918 года гласила: «РСФСР признает труд обязанностью всех граждан Республики и провозглашает лозунг: «Не трудящийся да не ест!»¹¹⁹

Советское государство без особого труда заставило рабочих отдавать произведенный ими продукт государству. Пролетариат привык к профессиональной специализации и обмену продуктами производства через частного собственника, владеющего предприятием, которого заменило государство. Труднее было с крестьянами, которые не желали произведенные ими блага сдавать пред-

ставителям новой власти. Для реализации возложенных на них обязанностей пришлось применять к ним самые жестокие меры.

Ст. 3 Декрета ВЦИК Совета рабочих, солдатских, крестьянских и казачьих депутатов от 9 мая 1918 года «О предоставлении Народному комиссару продовольствия чрезвычайных полномочий по борьбе с деревенской буржуазией, укрывающей хлебные запасы и спекулирующей ими» гласила: «Объявить всех, имеющих излишки хлеба и не вывозящих его на ссыпные пункты, а также расточающих хлебные запасы на самогонку, – врагами народа, предавать их революционному суду с тем, чтобы виновные приговаривались к тюремному заключению на срок не менее 10 лет, изгонялись навсегда из общины, все их имущество подвергалось конфискации, а самогонщики, сверх того, присуждались к принудительным общественным работам»¹²⁰.

С переходом к колхозному строю появилась необходимость принуждать крестьян работать на государство. Для колхозников был установлен обязательный минимум трудодней в году, которые они должны были отработать в колхозе, иногда бесплатно или за мизерную плату. Фактически было введено то, что в XIX веке называлось барщиной. За невыполнение обязанностей устанавливалась уголовная ответственность (Совместное Постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) «О повышении для колхозников обязательного минимума трудодней»¹²¹). К уголовной ответственности привлекались председатели и члены правления колхозов, единоличники за невыполнение заданий по сдаче сельскохозяйственной продукции государству (Постановление ЦИК и СНК СССР от 21 сентября 1936 года)¹²².

В условиях тоталитарных режимов провозглашенные в законах права граждан фактически превращались в обязанности.

В условиях массовых репрессий немцы не могли не поддерживать Гитлера и его партию, а советские люди – не поддерживать вождя и коммунистическую партию, от имени которой выступал ее аппарат. В СССР люди обязаны были голосовать за назначенных партийным аппаратом кандидатов в депутаты Советов разных ступеней. Отказывающихся голосовать рассматривали как врагов народа и диссидентов. Постепенно, в СССР, право ходить на демонстрации в поддержку строя, закреплявшего господство партийной бюрократии, право участвовать в собраниях такой же направленности превратилось в обязанность, за неисполнение которой люди

¹¹⁹ История СССР с древнейших времен до наших дней. Т. 7. М.: Наука, 1967. С. 397.

¹²⁰ Из истории Всероссийской чрезвычайной комиссии... С. 115.

¹²¹ СП СССР. 1942. № 4.

¹²² СЗ СССР. 1936. № 51. Ст. 422.

привлекались к дисциплинарной ответственности, лишались тех или иных привилегий.

Обязывание широко применяется в управленческой иерархии для принуждения к выполнению команд вышестоящих руководителей. При этом количество обязанностей, адресованных человеку, уменьшается по мере возвышения его внутри управленческой пирамиды власти. Минимальные обязанности несет глава государства. Чем большей властью над обществом он обладает, тем меньше у него обязанностей перед этим обществом. Тем не менее, в идеологических целях, в законодательстве утверждается, что глава государства ответственен перед Богом, историей или всем народом.

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»¹²³. Царь Древнего Вавилона Хаммурапи в преамбуле к своему законнику подробно перечисляет всех богов, которым он послушен и которые позитивно оценивают его деятельность¹²⁴.

Позитивные обязывания не всегда содержатся в нормах, сформулированных как обязывающие. Декларируемая в законодательстве обязанность чиновника, не подкрепленная санкциями за ее неисполнение, фактически превращается в право этого чиновника действовать в соответствии с предписанием или игнорировать его, исходя из собственной воли, по собственному усмотрению.

Ослабление императивности обязываний, обращенных к аппарату управления, говорит об усилении власти средней и низшей бюрократии и ослаблению власти управленческих элит.

Обязанности должностных лиц, занимающих среднее и низшее положение в иерархии управления, носят относительный характер. Одно и то же предписание рассматривается как обязанность, если подкреплено требованием исполнения со стороны вышестоящего руководителя. Но то же предписание рассматривается как право, если требование его реализовать исходит от населения.

Обязанности, обращенные к управленцам, как правило сочетаются с достаточно широким выбором средств реализации этих обязанностей.

Советская партийная элита в 30-х годах XX века не ограничивала исполнителей задач коллективизации в средствах

¹²³ Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Древность и Средние века). С. 233–234.

¹²⁴ Там же. С. 6–8.

ее осуществления. Разнообразные методы, вплоть до применения пыток, применялись для борьбы с так называемыми «врагами народа».

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

Управленческие группы стараются тесно переплести правовые запреты и обязанности с религиозными и нравственными.

Например, правовая система Древнего Китая тесно сплеталась с конфуцианской моралью. Позитивное право России до XX века сливалось с обязанностями и запретами христианской религии. Например, ст. 1 Артикулов воинских гласила: «... всем обще и каждому христианину без изъятия надлежит христианско и честно жить...»¹²⁵ Другие статьи Артикулов воинских устанавливали запреты богохульства и обязанности поддерживать христианские обряды. В свою очередь церковь оправдывала власть управленцев, заявляя, что всякая власть от Бога и каждый верующий должен быть покорным ей.

7.1.3. Использование дозволений

Ни одна правовая система не может обойтись без применения **дозволений**. В административной правовой системе они распределяются между управляемыми и управляющими субъектами неравномерно, обратно пропорционально распределению позитивных обязанностей и запретов. Чем больше обязанностей и запретов обращено к обществу, тем меньше у него прав. У управленцев больше прав и меньше обязанностей и запретов, обращенных к ним.

Иерархическое строение управленческого аппарата предполагает неравное распределение прав внутри пирамиды власти, увеличение их объема вместе с восхождением человека по иерархической лестнице. Максимальными правами обладает глава государства: деспот, абсолютный монарх, вождь.

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 государь, по своей воли и благомнению управлять»¹²⁶.

¹²⁵ Хрестоматия по истории государства и права СССР: Дооктябрьский период. С. 285.

¹²⁶ Там же. С. 289.

Как уже отмечалось, дозволения управленцам фиксируются не только в управомочивающих нормах, но и в нормах, которые сформулированы как обязывающие. При отсутствии гарантий принуждения, обязанность трансформируется в право, реализуемое по усмотрению адресата.

Так, Уголовный кодекс РСФСР содержал статьи, обязывающие правоохранительные органы применять строгие меры ответственности к должностным лицам за различные преступления. Но в условиях безответственности правоохранительных органов перед обществом декларируемые обязанности превращались в права применять данные статьи по усмотрению партийно-государственной элиты к одним лицам и не применять их к другим (избирательное привлечение к юридической ответственности).

Трансформация обязываний, закрепленных в законодательстве, в дозволения происходит на основе правовых обычаев патерналистского общества, где население привыкло к бесправию и произволу чиновников.

Например, в советском обществе работник Государственной автомобильной инспекции считал, что он имеет право, а не обязан наказывать водителей за совершение правонарушений на дорогах. Это не вызывало возражений у самих водителей, которые прекрасно знали, что они зависят от воли чиновника, которого можно уговорить не наказывать их за правонарушение или подкупить.

Именно права, которые управленцы присваивают себе сами, 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.

Советские управленцы, в первые годы своего правления, в отличие от управленцев Древнего мира и Средневековья не имели права передавать свое социальное положение по наследству. Хотя во второй половине XX века такое наследование стало входить в обычай.

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 года, получают право на труд (ст. 118). Реализация права на образование (ст. 121) обеспечивает производство грамотной рабочей силы и навязывание обществу единой государственной идеологии, оправдывающей господство коммунистической партократии.

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

Например, российская бюрократия XVIII–XIX веков опиралась на поддержку класса землевладельцев и предоставляла ему больший объем прав по сравнению с иными сословиями. Большевицкая партократия обеспечивала себе поддержку рабочего класса, предоставляла ему больший объем прав, чем крестьянам и другим группам общества. Так, делегаты на Всероссийский Съезд Советов, согласно ст. 25 Конституции РСФСР 1918 года, от городских Советов представляли 25 тысяч избирателей, а от губернских съездов Советов, представлявших крестьян, от – 125 тысяч избирателей¹²⁷.

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

Большевицкое руководство предоставило рабочим и беднейшим крестьянам возможность отнимать имущество у помещиков и буржуазии, вершить самосуд над ними (К населению. Обращение Председателя СНК В.И. Ленина)¹²⁸, разрушать дисциплину в войсках, которые могли быть использованы против большевицкого правительства (Приказ по Петроградскому военному округу «О выборности лиц командного состава и об отмене чинов и отличий»¹²⁹; Декрет об уравнении всех военнослужащих в правах¹³⁰). В свое время Ю.О. Мартов правильно угадал, что большевицкая партократия идет через анархию к цезаризму¹³¹. Как только рабочие и крестьяне

¹²⁷ Кукушкин Ю. С., Чистяков О. И. Указ. соч. С. 246.

¹²⁸ Декреты Советской власти. Т. 1. М., 1957.

¹²⁹ СУ РСФСР 1917. № 5. Ст. 80.

¹³⁰ СУ РСФСР 1917. № 9. Ст. 139.

¹³¹ Государство Российское: власть и общество. С древнейших времен до наших дней: Сб. документов: Учебное пособие. М.: Изд-во МГУ, 1996. С. 293.

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.

Часто дозволения для управляемых ограничены узкими рамками запретов.

Так граждане СССР по Конституции 1936 года получили право объединения в общественные организации (ст. 126), но такие, которые дозволены партийным аппаратом и находятся у него под строгим контролем.

Очень хорошо тактика предоставления ограниченных прав обоснована в письме представителя коммунистической партократии И.В. Вардин-Мгеладзе в ЦК РКП(б) и исполнительную комиссию МК РКП(б). Он пишет, что если не предоставлять меньшевикам и эсерам некоторые права, которые легализуют их деятельность, то они уйдут в подполье и станут еще более опасны. «Но, легализуя, – пишет он, – вожжи, понятно, мы должны держать натянутыми ... Мне кажется, что политически бороться с эсерами, меньшевиками, анархистами нам легче тогда, когда они пользуются легальностью ... Когда сейчас мы выступаем в печати с разоблачениями, нам мало верят, нам говорят: «У них зажат рот»»¹³².

Многие дозволения в бюрократических правовых системах носят декларативный характер и легко отменяются властными группами. Эти дозволения широко рекламируются и имеют пропагандистское значение.

Власть управленческих групп не может быть основана на одном насилии и обмане. В патерналистских государствах существует общественный договор, в соответствии с которым в обмен на отказ общества от политических прав и свобод управленцы предоставляют населению определенные гарантии выживания. В системе права они представлены в форме социальных прав, реализация которых гарантирована государством, за счет средств, отнимаемых у производителя, как правило, в виде налогов.

В восточных государствах крестьяне имели право на помощь от государства в случае стихийных бедствий. Они имели право на отсрочку выплаты долга в случае неурожая (ст. 48 Законов Хаммурапи)¹³³.

¹³² Государство Российское: власть и общество. С. 332.

¹³³ Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Древность и Средние века). С. 13–14.

В советской системе, вместе с ростом производительности общественного труда, управленцы предоставили рабочим города права на ограничение времени труда, на отдых (ст. 119 Конституции СССР 1936 года), на материальное обеспечение в старости, а также в случае болезни и потери трудоспособности (ст. 120 Конституции СССР 1936 года).

Дозволения в бюрократических правовых системах исходят не от самого общества, неестественны для него. Они даруются членам общества управленцами в лице главы государства, как правило, вынужденно.

Так, освобождение крестьян в России от крепостной зависимости происходило на основании Манифеста о всемирней милости дарования крепостным людям прав состояния свободных сельских обывателей, и об устройстве их быта (1861)¹³⁴.

7.1.4. Стимулы и ограничения

Описанная картина правового регулирования, осуществляемого в административных правовых системах, будет неполной без специального анализа **стимулов и ограничений**, которые обеспечивают реализацию дозволений, позитивных обязываний и запретов, содержащихся в регулятивных нормах.

О стимулах и ограничениях можно говорить как о средствах правового регулирования¹³⁵ и как о способах правового воздействия¹³⁶. В данной части работы речь пойдет не обо всех стимулах и ограничениях¹³⁷, а только о тех, которые содержатся в санкциях правоохранительных и поощрительных норм. Конечно, эти стимулы и ограничения являются разновидностью тех же дозволений, запретов и обязываний, о которых говорилось выше.

В правовых системах, предоставляющих свободы членам общества, стимулы и ограничения часто исходят от самого общества, могут фиксироваться в договорах. Применение стимулов и ограничений государством (его органами, должностными лицами) поставлено в строгие процессуальные рамки, находится под контролем

¹³⁴ Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период. С. 382–384.

¹³⁵ Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. С. 636–644.

¹³⁶ Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М.: Юридическая литература, 1972. С. 71.

¹³⁷ Общая теория государства и права: Академический курс: В 2 т. / Под ред. М. Н. Марченко. Т. 2. М.: Зерцало, 1998. С. 483–505.

общества. Идеалом в этом является правовая система правового государства.

В бюрократических правовых системах стимулы и ограничения, как инструменты регулирования общественных отношений, находятся в руках управленцев. Они обладают достаточной свободой в их использовании и применяют их для обеспечения собственной власти. Присвоив себе общественный продукт, они решают, какую часть из него вернуть обществу.

В СССР партийная элита в так называемых народно-хозяйственных планах определяла, сколько средств надо выделить на потребление населению с тем, чтобы оно осталось довольно их правлением. Постепенное увеличение количества благ, направляемых на потребление, обеспечивало удовлетворенность большей части населения существующим строем. Политическое господство позволяет управленцам лишать отдельные слои общества или лиц политических прав и предоставлять привилегии тем группам, которые их поддерживают.

Применение системы ограничений и стимулов позволяет управленцам находить поддержку своей политике у различных групп населения.

Так, большевистская партийная элита заручилась поддержкой большинства рабочих и крестьян, выступив за ограничения прав буржуазии и помещиков. Расправившись с этим противником чужими руками, она заручилась поддержкой беднейшего крестьянства и пролетариев в ограничении прав зажиточных крестьян (кулаков). Уничтожив этот слой населения, она стала использовать рабочий класс города против крестьян-единоличников и сломала их сопротивление при проведении так называемой коллективизации.

Ограничения и стимулы применяются в духовной сфере, в творческой деятельности.

Писателям, прославлявшим власть партийных элит в СССР, предоставлялась возможность публиковаться большими тиражами. Те, кто были не лояльны к власти, не могли публиковаться вообще, а то и лишались свободы.

Ограничения и поощрения используются для создания имиджа доброго хозяина.

М. Джилас пишет: «После критики произведений Зоценко в СССР местное руководство отняло у последнего продуктовые карточки. Но здесь великодушно вмешалась Москва, и карточки вернули»¹³⁸. Так поддерживался миф о добром и заботливом вожде народов.

¹³⁸ Джилас М. Указ. соч. С. 107.

Разделу по воле управленцев подлежат и другие блага: обеспечение здоровья, степень свободы или несвободы, социальный статус.

Ограничения

Наиболее дешевым инструментом правового регулирования являются **ограничения**. Обладая широкими полномочиями, управленцы, в случае обострения противоречий между их интересами и интересами общества (его групп), прибегают к крайним формам ограничений: лишению людей жизни, свободы.

Наиболее жестокие ограничения управленцы применяют в периоды установления своей власти, когда есть общественные силы, оказывающие им сопротивление. Это происходит при замене власти одной управленческой элиты другой (борьба за власть сталинской группировки с так называемыми правыми и левыми уклонистами). Еще более острая борьба идет при замене строя, дававшего членам общества хоть какие-то свободы, на бюрократический.

Например, в период Гражданской войны в России в первой четверти XX века поведение идущей к власти коммунистической партократии регулировалось с помощью общедозволительного типа правового регулирования, при котором ей позволялось производить любые ограничения прав сопротивляющегося населения. Это выражалось в политике «красного террора» (Постановление СНК «О красном терроре»)¹³⁹. Применение ограничений в такие периоды не связывается с виной человека. Главное – посеять страх, сломить волю людей, превратить их в послушное стадо¹⁴⁰. Поэтому здесь применяется расстрел заложников (Приказ о заложниках)¹⁴¹, лишение жизни и свободы по одному подозрению в нелояльности власти, репрессии против целых народов, наций, сословий (Циркулярное письмо об отношении к казакам, принятое на заседании Оргбюро ЦК РКП(б) 24 января 1919 года)¹⁴².

Часто управленцы не могут оправдать вводимые запреты. Поэтому для эффективной их реализации устанавливаются жестокие меры наказания, призванные сеять страх у населения.

Так, запрет расхищать колхозное имущество в СССР 30-х годов был подкреплен санкцией в виде смертной казни, а при

¹³⁹ Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и крестьянского правительства за 1917–1918 гг. № 65. Ст. 710.

¹⁴⁰ Штейнберг И. З. Террор – это система... // История России. 1917–1940. Хрестоматия. Екатеринбург. 1993. С. 112.

¹⁴¹ Ежедневник ВЧК. 1918. № 1. С. 11.

¹⁴² История России. 1917–1940. С. 120.

смягчающих обстоятельствах лишением свободы на срок не менее 10 лет (ст. 2 гл. 2 Постановления ЦИК и СНК «Об охране имущества государственных предприятий, колхозов и кооперации и укреплении общественной (социалистической) собственности»)¹⁴³.

Сталинское государство использовало ограничения свободы за совершение преступлений (реальных и мнимых) для использования почти бесплатной рабочей силы на самых тяжелых работах, в том числе в мало обжитых районах страны. С помощью лиц, лишенных свободы, СССР решил основные проблемы индустриализации¹⁴⁴. На всех крупных стройках страны использовался принудительный труд осужденных¹⁴⁵.

Ограничения действуют не только при их реализации, но и через угрозу таковой. В религиозном обществе запреты подкрепляются угрозой божьего суда (Законы Ману)¹⁴⁶.

Свобода действия управленцев обеспечивается неопределенностью ограничений, налагаемых на членов общества.

Например, ст. 2 Постановления о революционных трибуналах печати¹⁴⁷ гласила: «К преступлениям и проступкам путем использования печати относятся всякие сообщения ложных или извращенных сведений о явлениях общественной жизни, поскольку они являются посягательством на права и интересы революционного народа».

Свобода в использовании ограничений в интересах управленцев обеспечивается упрощением процессуального порядка наложения этих ограничений.

Так, упрощенный порядок привлечения к ответственности за контрреволюционные деяния в период Гражданской войны в России в 1918–1921 году (Декрет СНК «Социалистическое отечество в опасности!»)¹⁴⁸ позволил партийной элите большевистской партии удержать власть в своих руках, сломить сопротивление в обществе. Упрощение процессуального порядка привлечения к ответственности по делам о террористических организациях (Постановление ЦИК «О внесении изменений в действующие уголовно-процессуальные кодексы со-

¹⁴³ СЗ СССР. 1932. № 62. Ст. 369.

¹⁴⁴ Гулаг: его строители, обитатели, герои. М.: МОПЧ, 1999. С. 151.

¹⁴⁵ **Смыкалин А. С.** Колонии и тюрьмы в Советской России. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 1997. С. 123.

¹⁴⁶ Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Древность и Средние века). С. 42.

¹⁴⁷ СУ РСФСР. 1917. № 10. Ст. 156.

¹⁴⁸ Красная книга ВЧК. Т. 1, М.: Политиздат, 1989. С. 5.

юзных республик» от 1 декабря 1934 года)¹⁴⁹, позволило сталинской группировке полностью уничтожить всю оппозицию внутри правящей партии.

Поощрение

Управленческое меньшинство не может поддерживать власть только с помощью ограничений. Оно вынуждено применять такой способ правового регулирования, как поощрение. Социальное регулирование всегда осуществлялось с помощью таких ограничений и стимулов, как «кнут» и «пряник»¹⁵⁰. Как известно, заставить осла двигаться вперед можно без применения палки. Перед его носом привязывают морковку, и он сам тянется за ней и движется в нужном направлении. Даже зверей в цирке дрессируют преимущественно не с помощью плетки, а с помощью подкормки.

Большевистское руководство, придя к власти, попыталось построить экономическую систему на одних ограничениях, подкрепляемых пропагандой, обещаниями «светлого будущего». Но к 1921 году стало ясно, что этого недостаточно и необходимо переходить к экономическим стимулам труда. Партийное руководство решило отменить продовольственную разверстку и ввело продовольственный налог, при котором крестьянину разрешалось использовать в своих интересах часть урожая, оставшуюся после уплаты налога (Резолюция X съезда РКП(б) от 15 марта 1921 года «О замене разверстки натуральным налогом»)¹⁵¹. Это поощряло расширение запашки земли и рост производительности труда. Выгоду получал и крестьянин, и государство в лице его руководителей.

Даже в сталинский период руководство страны не отказывалось от поощрения тех рабочих, которые показывали образцы трудового героизма. Поощрения применялись к лицам, лишенным свободы (Приказ ОГПУ № 880 от 11 сентября 1932 года)¹⁵².

В 60-х годах XX века партийное руководство СССР в целях роста производительности труда расширило применение поощрительных норм путем перевода предприятий на хозяйственный расчет (Постановление Пленума ЦК КПСС 1965 года «Об улучшении управления промышленностью, совершенствовании планирования и усилении экономического стимулирования промышленного производства»)¹⁵³. Но дальнейшее движение по этому пути

¹⁴⁹ СЗ СССР. 1934. № 64. Ст. 459.

¹⁵⁰ Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. С. 636.

¹⁵¹ Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. Т. 1. 1917–1928 годы. С. 206.

¹⁵² **Смыкалин А. С.** Указ. соч. С. 111.

¹⁵³ КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т. 10. С. 439–445.

привело к краху всей бюрократической государственно-правовой системы в ее наиболее развитой форме.

Применение поощрения в интересах управленцев становится возможным, поскольку государство присваивает себе право распределения большей части произведенных в обществе благ. В условиях советского строя, когда почти вся сумма производимых обществом продуктов поступала в распоряжение партийно-государственного аппарата, удавалось экономически стимулировать труд массы населения с минимальными затратами. В этом заключается один из секретов «экономического чуда» политики индустриализации в СССР. С ростом потребностей населения пришлось понизить долю продукта, направляемого на расширение производства, и темпы экономического роста замедлились.

В тоталитарных государствах создается всеохватная система поощрений выгодного управленцам поведения людей. В качестве стимула используются не только материальные блага. Партийно-государственный аппарат в СССР от имени народа раздавал звания народных артистов, народных художников. Часто эти звания получали те, кто талантливо прославлял власть партийной бюрократии и ее вождей. Система поощрений здесь трансформировалась в систему привилегий, которые распространялись на объем получаемых продуктов для потребления, жилье, отдых, образование, транспортные услуги. Естественно, большее количество привилегий получали сами управленцы и та часть общества, которая активно поддерживала власть партократии. Само продвижение по карьерной лестнице внутри управленческой иерархии было видом поощрения. Объемы поощрений-привилегий строго нормировались, что позволяло долгое время не допускать накопления благ управленцами и перерождения их в частных собственников.

В строе, где доминирует частная собственность и предпринимательство, человек сам обеспечивает себе средства для существования. При бюрократическом строе правовая система закрепляет такие отношения распределения, при которых человек все получает из рук управленцев. Создаются возможности для «приручения и дрессировки» людей, превращения их в послушных рабов. В фашистском государстве пытались вывести новую породу людей – «чистокровных арийцев». В Советском государстве была поставлена задача, вывести «новую историческую общность людей – советский народ» (Преамбула Конституции СССР 1977 года)¹⁵⁴, который отличался бы преданностью коммунистической идеологии, пос-

¹⁵³ КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т. 10. С. 439–445.

¹⁵⁴ Кукушкин Ю. С., Чистяков О. И. Указ. соч. С. 316.

лушностью аппарату партии, отсутствием стремления к свободе. Немаловажную роль в выведении такого человека играла всеохватывающая система правовых поощрений.

7.2. Особенности применяемых приемов правового регулирования

Любая правовая система предполагает использование как нормативного, так и индивидуального приема правового регулирования. Административные правовые системы имеют тенденцию к более широкому использованию индивидуального правового регулирования, основанного на общем дозволении, обращенном к должностным лицам и органам власти. Сужение применения нормативного регулирования связано с тем, что всякая норма сковывает свободу усмотрения управленца, мешает реализации его воли.

В связи с этим, примечательны слова В.И. Ленина, о том, что законность в революции не может не иметь своих «границ», что диктатура пролетариата есть власть, «не ограниченная законом»¹⁵⁵. Советская партократия интуитивно определяла свои интересы и в связи с этим поддерживала высказывания некоторых ученых, предлагавших постепенно заменять нормативное регулирование административными приказами¹⁵⁶.

Повсеместное обращение к такому виду индивидуального правового регулирования, как правоприменение, связано с тем, что управленцы не могут доверять членам общества непосредственно реализовать свои права и обязанности. Для сохранения своей власти они должны неусыпно осуществлять контроль за ними.

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

Чем шире децентрализация управления страной и больше властных полномочий предоставлено чиновникам среднего и низшего звена, тем больше использование индивидуального регулирования.

7.3. Уровни правового регулирования

Осуществление правового регулирования, как нормативного, так и индивидуального, возможно на разных уровнях власти. Это может быть: (а) централизованное регулирование, осуществляемое высшими органами власти; (б) децентрализованное регулирование

¹⁵⁵ Ленин В. И. Полн. собр. соч.

¹⁵⁶ Алексеев С. С. Правовое государство – судьба социализма: Научно-публицистический очерк. М.: Юридическая литература. 1988. С. 16.

властных органов, осуществляемое в регионах, на местах; (в) саморегулирование (принятие уставов юридическими лицами, заключение договоров субъектами правоотношений, как нормативных, так и индивидуальных).

Устойчивость власти обособленных управленческих групп обеспечивает **централизованная система** правового регулирования общественных отношений. Она не позволяет усилиться конкуренции между различными управленческими группами. Именно эта конкуренция внутри правящей группы управленцев часто приводила к потере их власти над обществом.

Борьба между управленческими элитами СССР и республик в начале 90-х годов XX века и децентрализация правового регулирования привела к краху советскую систему. Ослабленные во взаимной борьбе управленческие группы вынуждены были пойти на уступки обществу и закрепить в законодательстве широкие права и свободы человека и гражданина, демократические свободы.

Децентрализованное регулирование допускается в бюрократической правовой системе в границах, определенных вышестоящими органами в той мере, в которой оно не посягает на власть этих органов.

Административная правовая система несовместима с повсеместным саморегулированием, которое может привести к усилению гражданского общества и превращению управленцев в группу, подконтрольную этому обществу.

В этом отношении советская правовая система была более бюрократической, чем правовые системы древневосточных деспотий, где государство не касалось внутренней жизни крестьянской общины. Действующая в тех обществах мораль и религия и без государственного вмешательства обеспечивали покорность массы населения правителю и его аппарату. В отличие от советского общества здесь действовали древние традиции власти управленцев над обществом.

7.4. Особенности применяемых методов правового регулирования

В данной работе внимание будет обращено на два метода правового регулирования: административно-правовой (авторитарный, субординации, подчинения, централизованный, императивный) и гражданско-правовой (автономный, координации, равноправия, децентрализованный)¹⁵⁷.

¹⁵⁷ Общая теория государства и права: Академический курс: В 2 т. / Под ред. М. Н. Марченко. Т. 2. М.: Издательство «Зерцало», 1998. С. 440; Теория государства и права / Под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. С. 261.

В административных правовых системах преимущественно используется административно-правовой метод регулирования общественных отношений. Здесь доминируют централизованное нормативное и индивидуальное правовое регулирование. Децентрализованное регулирование сведено к минимуму. Большая часть связей урегулирована на основе власти и подчинения. Государство (правящая партия), его органы, должностные лица в этих отношениях наделены широкими правами. Население несет преимущественно обязанности. Нормы, регулирующие эти отношения, носят в основном императивный характер. Реализация прав и обязанностей населением осуществляется при наличии правоприменительного акта.

Юридическое равенство производителей продукта, продавцов и покупателей, свобода договора между ними в бюрократической системе заменяется, как в советской правовой системе, властным планированием государством всей экономической деятельности общества, командами производителю: что производить, кому поставлять, по какой цене. Другого и не может быть в условиях господства государственной собственности на основные средства производства.

Никакой свободы и равенства не допускается в политической сфере. Все отношения строго иерархизированы, и каждый выполняет строго определенные ему функции. Приказ вышестоящей структуры или лица обязателен для нижестоящих. Модель Советов в СССР фактически исключала местное самоуправление.

Жесткое государственное регулирование поддерживается в информационно-образовательной сфере, в области образования. Даже вступление в брак связано с государственной регистрацией. Люди находятся под постоянным контролем государственных (партийных) органов.

Крайние формы такой метод регулирования приобрел в Советском государстве в период «военного коммунизма» и при сталинизме. Введение принудительного труда и распределение всех продуктов потребления по карточкам ставило все население страны в зависимость от воли чиновников, распределявших эти продукты.

Даже в древневосточных деспотиях применение административно-правового метода не было столь всеохватывающим.

7.5. Особенности применяемых типов правового регулирования

Тип правового регулирования традиционно включается в механизм правового регулирования¹⁵⁸.

¹⁵⁸ *Алексеев С. С.* Право: азбука, теория, философия. С. 269–270.

В данной работе, в соответствии со сложившимися традициями¹⁵⁹, выделяется два противоположных типа правового регулирования: разрешительный и общедозволительный. С.С. Алексеев отмечал, что тип правового регулирования показывает, «на чем построено регулирование». Очевидно, писал он, что в этом выражается классовая природа права¹⁶⁰.

Общие дозволения для членов общества и его институтов, конечно, несовместимы с сохранением власти обособленных управленческих групп. Поэтому административные правовые системы строятся на применении **разрешительного типа правового регулирования** к поведению членов общества. Это выражается в формуле: «Все, что прямо не разрешено государством, его органами и должностными лицами, является запрещенной для членов общества деятельностью».

Разрешительный тип правового регулирования действует в экономике. Он применялся при регистрации предприятий в российском праве до революции 1917 года. Советское право зарегулировало всю экономическую деятельность с помощью принимаемых планов развития народного хозяйства. Применение разрешительного типа правового регулирования в обществе не позволило советской стране выиграть соревнование с капитализмом, который, в его либеральной модели, приветствует инициативу в сфере экономики.

Управленцы ставят под строгий контроль всю политическую жизнь общества, ибо всякая самодеятельность в обществе угрожает власти бюрократии. Разрешительный механизм действует при образовании общественных организаций, при проведении собраний, уличных шествий, митингов¹⁶¹.

Разрешительный тип регулирования применяется управленцами в сфере производства идей и распространения их в обществе. Он осуществляется через закрепление правил предварительной цензуры публикаций печатных изданий, через принятие программ учебных курсов для школ и вузов, обязательный контроль за преподаванием и запрет принимать на работу неблагонадежных учителей и преподавателей.

«На протяжении десятилетий, – отмечает профессор В.К. Бабаев, – советское право было средством осуществления партийной

¹⁵⁹ Теория государства и права / Под ред. В. М. Корельского и В. Д. Первалова. С. 263–264.

¹⁶⁰ Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М.: Юридическая литература, 1989. С. 104–105.

¹⁶¹ Дарков А. А. Из истории правового регулирования конституционно-правового статуса общественных объединений // История государства и права. 2002. № 1. С. 28–37.

политики и идеологии, жесткого регулирования экономики, гасившего всякую хозяйственную самостоятельность, средством тоталитарного вмешательства во все сферы социальной и даже личной жизни»¹⁶².

Действие разрешительного типа правового регулирования обеспечивается применением аналогии закона и права при привлечении лиц к юридической ответственности. Аналогия закона была закреплена в ст. 10 Уголовного кодекса РСФСР 1922 года¹⁶³.

Применение данного типа правового регулирования позволяет экономить правовые запреты. Нет необходимости перечислять их в законе. Наличие их, при отсутствии прямого разрешения, подразумевается само собой. Это имеет и пропагандистские выгоды.

Законодательные акты СССР сплошь состояли из перечисления прав. Запреты в них фиксировались редко. Например, советское законодательство (ст. 38 Закона СССР от 6 июля 1978 года «О выборах в Верховный Совет СССР»)¹⁶⁴ не запрещало выдвижения двух и более кандидатов в депутаты на выборах в органы власти, но и не разрешало этого. Запрет такого рода инициатив логически вытекал из отсутствия разрешения.

Общие нормы законов могут закреплять общедозволительный тип регулирования поведения граждан в различных сферах. С помощью подзаконных актов и административных обычаев общее дозволение подменяется разрешением действовать в очень узких рамках, установленных чиновником.

При регулировании деятельности аппарата управления обществом в бюрократических правовых системах применяется преимущественно общедозволительный тип регулирования. Это означает, что должностное лицо или государственный орган может делать все, что ему прямо не запрещено. Как уже отмечалось, чем выше должность занимает человек, тем больше свободы действий он имеет. Очень часто перед государственным органом или должностным лицом ставится цель. Как он будет ее достигать, не имеет значения. Исходя из этого законностью и правопорядком может считаться произвол управленцев. Так, произвол партийной и советской бюрократии в период Гражданской войны в России первой четверти XX века, основанный на общедозволительном типе регулирования, в документах обозначался как революционная законность и правопорядок¹⁶⁵.

¹⁶² Теория государства и права: Учебник / Под ред. В. К. Бабаева. М.: Юрист, 1999. С. 219.

¹⁶³ СУ РСФСР. 1922. № 15. Ст. 153.

¹⁶⁴ Ведомости Верховного Совета СССР. 1978. № 28. Ст. 441.

¹⁶⁵ Красная книга ВЧК. Т. 1. М.: Политиздат, 1989. С. 12–13.

Выявление особенностей правового регулирования административных правовых систем позволяет более полно понять историю развития позитивного права в России. В годы советской власти было создано много мифов, которые должны были оправдывать власть коммунистической партийной элиты. Юристам-теоретикам придется приложить немало сил и энергии для развеивания этих мифов и выяснения истинной картины правовой жизни.

Построение модели административной правовой системы позволяет оценивать ход правовых реформ современной России, степень продвижения ее по пути демократизации и построения правового государства.

§ 8. Правоотношения

Как уже отмечалось ранее, обособленные от общества управленческие группы и их представители вступают в правоотношения в качестве таких субъектов права (правоотношений), как государство, органы власти, должностные лица, государственные служащие. Они выступают также от имени церкви или партии.

В административных правовых системах главным субъектом правоотношений является государство. Оно обладает почти неограниченной правоспособностью. В правоотношениях реализуется патерналистская идея. Управленцы берутся представлять в правоотношениях интересы таких субъектов, как народ, отдельные его группы (например, пролетариат). При этом представляемые лишаются дееспособности. Управленцы выступают в роли опекунов народа, который удерживается в состоянии младенчества. Такая система позволяет скрывать частные и групповые интересы управленцев.

В Древние века, согласно законодательству, огромной властью на земле обладал **Бог**, от имени которого управленцы присваивали себе должности, принимали законы, вершили суд, вступали в войны. В Новое время они стали действовать от имени народа, трудящихся, пролетариата¹⁶⁶.

Вся власть в СССР принадлежит народу, который осуществляет эту власть через Советы народных депутатов, утвержденная в ст. 2 Конституции СССР 1977 года.

Расширение власти управленцев выдается за расширение власти народа.

¹⁶⁶ *Денисов С. А.* Народ как субъект государственного (конституционного) права // Ученые записки Юридического института Красноярского государственного университета. Вып. 1. Красноярск, 2001. С. 15–23.

От имени народа большевистская партократия взяла власть в России, практиковала террор в отношении своих противников, осуществляла правотворчество, подавляла активность самого народа.

Расширение экспансии управленцев в массе правоотношений происходит через такой субъект права, как **государство**. Правоспособность государства, компетенция его органов и должностных лиц расширяется за счет сокращения правоспособности рядовых членов общества. Все обязаны служить государству: одни посредством действий, другие вербально, третьи путем уплаты налогов.

В наибольшей степени человек лишается правоспособности в случаях, когда управленцы прибегают к использованию рабовладельческих и феодальных форм принуждения к труду. Роль коллективного рабовладельца и феодала выполняет государство. Типичным для административных правовых систем является прикрепление человека к земле, какой-либо территории, фабрике, к своей профессии. Без разрешения чиновников человек не может сменить место жительства (выехать из страны) или профессию. В советский период человек не признавался субъектом права частной собственности, права на предпринимательскую деятельность. Сегодня бюрократические правовые системы не признают человека как субъекта международного права.

Интересы обособленных управленческих групп могут выражаться в правоотношениях через **главу государства**, церкви или господствующей партии. Вера народа в «царя-заступника» позволяет легитимировать власть стоящих за его спиной управленческих групп. Глава государства наделяется неограниченной правоспособностью, но вынужден делегировать свои полномочия чиновникам, права которых ограничиваются только волей вышестоящего начальника. У членов общества по отношению к ним только обязанности. Привилегии управленцев расширяются за счет ограничения их деликтоспособности (иммунитеты от привлечения к ответственности).

§ 9. Особенности правовой деятельности

Специфические черты имеет правовая деятельность в административных правовых системах.

9.1. Правотворчество

Источником права в административных правовых системах является **власть обособленных управленческих групп**. Роль общества здесь минимальна. **Гражданское общество** как само-

стоятельный субъект **отсутствует**, оно подавлено с помощью идеологического воздействия и применения репрессий к непокорным. Члены общества находятся в полной экономической зависимости от государства.

Правотворчество осуществляется **централизованно** высшим руководством страны (мудрым правителем или вождями, руководством партии). Только они знают божественные предначертания или путь к светлому коммунистическому будущему.

Воля правителей, закрепляемая в нормах права, может противоречить даже объективным потребностям общества. Мощный государственный аппарат деспотий позволяет навязать ее обществу вопреки любому сопротивлению.

Для придания правотворческим актам большего авторитета в разные времена применялись **различные приемы**:

- 1) объявлялось, что они непосредственно дарованы богами;
- 2) создавалась видимость, что законы приняты **по воле и с участием большинства** народа, по просьбам трудящихся.

Например, принятие конституций и основных законов в СССР осуществлялось при обязательном обсуждении их на собраниях трудящихся. Последние вносили поправки в текст законов. Этот процесс позволял выявлять инакомыслящих и принимать в отношении их воспитательные или репрессивные меры.

9.2. Толкование права

Общий характер норм бюрократического права, неясность их изложения ставят реализацию их в полную зависимость от того, как они будут истолкованы чиновником-правоприменителем. Закрепление в нормах позитивного права положений, которые не устраивают управленцев, нейтрализуется в ходе толкования этих положений в пользу управленцев, путем искажения смысла норм.

Так, советские конституции закрепляли права и свободы граждан, которые должны были использоваться только в интересах народа, в целях строительства социализма. В чем заключаются интересы народа и как строить социализм, определяли управленцы. Таким образом, демонстрации 1 мая и 7 ноября с прославлением вождей партии рассматривались как полезные для народа и социализма. В то же время, демонстрация протеста по поводу ввода войск в Чехословакию в 1968 году была истолкована как антинародная, как преступление против советской власти.

«Черное» в результате толкования может называться «белым», а «белое» – «черным». Официальное толкование делается со ссылками на волю Бога или великие цели борьбы с врагами народа, построения социализма и коммунизма.

Толкование норм права со стороны правоприменителя, в процессе которого общие нормы конкретизируются, приобретают особый смысл, делает не столь необходимым научное толкование. Более того, ученые, не входящие в аппарат управления, не могут пользоваться доверием бюрократии. Поэтому им нельзя доверить принятие актов толкования права.

Если Древний Рим оставил после себя огромное количество юридических трактатов, то Древний Вавилон ни одного¹⁶⁷.

В мусульманском праве церковная бюрократия поддерживает принцип «таклида», в соответствии с которым божьи откровения могут толковать только церковные служители – улемы. Причем их интерпретация является непреложной. Этот принцип противоположен демократическому принципу «иджитхада», в соответствии с которым всякий мусульманин имеет право творчески осмысливать доктринальные положения Корана и Сунны¹⁶⁸.

9.3. Реализация права

Административные правовые системы ограничивают возможности населения непосредственно реализовывать свои права и обязанности. Повсеместно в процесс реализации права внедрена правоприменительная деятельность, осуществляемая органами государства, его должностными лицами. Люди ставятся под строгий присмотр чиновничества. Например, как уже отмечалось, в экономике люди не могут непосредственно воспользоваться результатами своего труда. Производимый ими продукт присваивается государством и только после этого, на основании специальных властных решений, распределяется между населением по воле управленцев в зависимости от заслуг перед аппаратом управления (часто по занимаемой должности). Крайней формой такого перераспределения являются натуральные выплаты и карточная система. Сверхвысокая роль правоприменения в правовом регулировании советской системы позволила называть ее командно-административной системой.

Суд в таких правовых системах чаще всего совмещается с администрацией. Даже если он осуществляется специальными органами, то они зависимы от администрации. Деятельность таких судебных органов нельзя назвать правосудием. Уголовный суд фактически осуществляет репрессии в отношении лиц, выступающих против сложившегося порядка. Особо жестокие приговоры выносятся лицам, посягающим на существующий строй и права лиц,

¹⁶⁷ Фридмен Л. Введение в американское право. М., 1993. С. 118.

¹⁶⁸ Плешов О. В. Пакистан: ислам как доминант в политической культуре // Восток. 2003. № 3. С. 58.

входящих в управленческий аппарат. Наоборот, достаточно мягкие наказания выносятся управленцам, посягающим на права простых людей.

Большая часть правоприменительных актов в рассматриваемой правовой системе принимается администрацией. К этим актам не применяются требования беспристрастности, равенства, обоснованности, законности. Они призваны приспособить нормы позитивного права к интересам конкретных чиновников, их реализующих.

Зарегулированность поведения рядовых членов общества приводит к тому, что все они в той или иной степени оказываются нарушителями каких-нибудь норм права. Государственный аппарат до определенной границы не реагирует на это. Но у всего населения формируется чувство вины и страха перед возможным наказанием. Таким населением легко управлять. У управленцев возникает возможность избирательного привлечения к юридической ответственности тех, кто посягает на их власть.

Члены общества в бюрократической правовой системе чаще всего отстраняются от непосредственной защиты своих прав и поддержания правопорядка. Законность обеспечивается силами всемогущих государственных правоохранительных органов, которые наделены широкими правами усмотрения. Здесь применяется инквизиционный уголовный процесс. Это позволяет репрессивным органам жестоко карать рядовых подданных за малейшие правонарушения и снисходительно относиться к преступлениям представителей управленческого аппарата.

Обладая большим объемом знаний, энергией, большей организованностью, управленцы имеют преимущества перед другими лицами в использовании прав общего характера.

Это позволило им, например, в первую очередь воспользоваться правом приватизации государственной собственности в России в 90-х годах XX века.

Господство подзаконных актов над законами и конституцией обеспечивается системой единоначалия, при которой чиновник полностью зависим от своего непосредственного начальника. Поэтому приказ этого начальника для него обладает гораздо большей юридической силой, чем любой закон, авторитет которого подкрепляется далеким от чиновника судом или столичным начальником.

Бюрократическая правовая система делает ненужной отдельные виды юридической практики. Здесь правосудие подменяется правоохраной, арбитражное правосудие – деятельностью специальных ведомственных арбитражных органов. Здесь может не быть частной нотариальной деятельности. Адвокатская деятельность превращается из защиты подсудимого в оказание помощи суду по обеспечению законности.

9.4. Бюрократическая законность

Для осуществления управления над всеми членами общества обособленные управленческие группы стремятся **зарегулировать все общественные отношения** – не только важные, но и второстепенные. Позитивное право начинает носить **тотальный** характер. Нормы его в основном **императивны**, подавляют волю субъектов права, ограничивают все проявления свободы, ставят членов общества в **жесткие правовые рамки**. От членов общества требуется строго соблюдать режим законности. Лица, совершающие правонарушения, жестоко караются даже за незначительные проступки.

Западные авторы отмечают, что законность в СССР обеспечивается более строго, чем в буржуазных странах, где действие закона часто связано с волей сторон, принятии ими самостоятельных мер по защите своих прав¹⁶⁹.

Бюрократическая законность предполагает строгое соблюдение норм права рядовыми членами общества и разную степень обязательности их для управленцев. Как-то граф Бенкендоф сказал: «Законы пишутся для подчиненных, а не для начальства!»¹⁷⁰ Чем выше должность чиновника, тем в меньшей степени его касаются провозглашенные нормы права. Вождь или правящая элита находятся вне действия ограничений закона.

«Государственная, она же партийная, верхушка весьма неохотно и крайне редко ограничивает себя правилами, – пишет М. Джилас о коммунистических правовых системах. – В ее руках политика, политические решения, которые и рамок не терпят, и ждать им некогда. А так как дело идет о судьбах целой экономики, да и всего прочего, то верхи избегают любой стесненности, делая исключения лишь по мелочам – в вопросах представительского или формального характера»¹⁷¹.

Таким образом, **равенства** чиновников и рядовых граждан перед законом здесь нет.

Законность **понимается** как требование следовать закону, даже если он антигуманен, недемократичен.

Цели применения законности – **поддержание власти бюрократии, подавление прав и свобод человека и гражданина**. Если она не могла удовлетворить эту цель, то от нее легко отказывались.

¹⁶⁹ Давид Р. Указ. соч. С. 189.

¹⁷⁰ Пайнс Р. Указ. соч. С. 378.

¹⁷¹ Джилас М. Указ. соч. С. 252.

Гарантиями бюрократической законности являлись:

1. **Нормы права**, подробно регулирующие образ жизни рядовых членов общества и одновременно дающие возможность широкого произвола для чиновников.

2. **Законодательная база** как система **подзаконных актов**, создаваемых самой бюрократией. Общий, неясный характер законов и конституции.

3. Право, обеспечивающее невысокий, но гарантированный со стороны государства уровень жизни населения и лишаящее граждан **политических и личных свобод**.

4. Мощная контрольно-**репрессивная машина** всецело контролирующая жизнь граждан страны и карающая за правонарушения (правоохранительные органы, система исправительно-трудовых колоний в СССР, применяющих жестокие наказания). Суд не как орган правосудия, а как «карающий меч» в руках управленческих элит.

5. Тоталитарный (авторитарный) политический режим, диктаторская или олигархическая форма правления, унитарное государственное устройство.

6. **Идеологическая** машина, убеждающая массы населения в справедливости права.

7. Вера большинства населения в справедливость вождей и привычка действовать по их указке.

8. **Низкий уровень жизни** населения, не позволяющий ему защититься от произвола управленцев.

С точки зрения **идеи законности правового государства** общественные отношения в административных системах характеризуются как **повсеместный государственный произвол**. Государство и его представители постоянно нарушают законы, провозглашенные ими в пропагандистских целях. Произвол является частью системы нагнетания страха в стране.

«Коммунистические властители, – пишет М. Джилас – ввергают в ужас “свою” страну, попирают собственные законы»¹⁷².

9.5. Защита прав и свобод человека

Законодательство в бюрократических правовых системах может закреплять широкий набор прав человека. Наряду с этим существует механизм их нейтрализации. Реализация их полностью зависит от милости государства, его чиновников.

Людям предоставляется в основном только одно средство защиты своих прав от произвола бюрократии – жаловаться на нее в вышестоящие инстанции.

¹⁷² *Джилас М.* Указ. соч. С. 248.

В СССР граждане были лишены права обжаловать действия государственных органов в суде. Самым эффективным средством было обращение в партийные органы или прокуратуру. Тот и другой орган должны были олицетворять справедливость и принимали меры воздействия к чиновникам государственного аппарата.

Люди оказываются **беззащитными перед огромным репрессивным аппаратом** государства, который может уничтожить любого, даже если он не нарушал никакой нормы права.

Гарантиями этого являются:

– мощный централизованный полицейский аппарат, действия которого нельзя обжаловать;

– следственный (инквизиционный) уголовный процесс, для которого характерна упрощенность (ограниченность прав обвиняемых и подсудимых на защиту), обвинительный уклон, возможность предъявления надуманных обвинений;

– отсутствие независимости суда от других государственных органов;

– недоступность юридической защиты для малоимущих граждан.

После Октябрьской революции 1917 года в России граждан страны вообще лишили права на защиту. Адвокатура была упразднена. Впоследствии она была восстановлена как огосударственный орган, призванный создавать только видимость юридической защиты. Перед адвокатом ставилась задача не представлять обвиняемого, а помогать суду обеспечивать законность.

Для того чтобы в стране постоянно не начинались бунты, право может создавать условия для защиты некоторых **социальных прав** подданных, обеспечивающих им воспроизводство своей рабочей силы (право на труд, на получение средств для выживания).

*Советское право обеспечивало **уравнительное распределение** производимых в обществе благ между массой населения.*

Сложный, трудоемкий механизм защиты прав человека, который может быть предусмотрен в законах, делает применение его невыгодным. Затраты на восстановление права превышают ценность самого восстановленного права. Поэтому люди предпочитают терпеть посягательства на их права.

§ 10. Особенности правосознания

10.1. Правосознание управленческих групп

Управленческие группы в административных правовых системах используют позитивное право как инструмент управления об-

щественными делами. Они сами его создают, подводят под него идеологическую базу. Позитивное право всего лишь средство для реализации главной цели – поддержания власти управленцев. При таком положении права, оно **не может фетишизироваться** в сознании тех, кто его создает. Оно может быть легко отброшено совсем или заменено другими по содержанию нормами. Идея господства права несовместима с духом господства обособленных управленческих групп.

«Коммунистические вожжи, – пишет М. Джилас, – даже пожелай они построить правовое государство, не смогли бы достичь цели, не создав угрозы своему тоталитарному господству. Независимость суда и торжество законности неизбежно открывали бы путь появлению оппозиции»¹⁷³.

Вожжи советского государства прямо высказывали пренебрежение к ценности права, ссылаясь при этом на идеи коммунизма и интересы пролетариата.

Например, по Ленину, диктатура пролетариата – это власть, не связанная никакими законами¹⁷⁴.

Как уже отмечалось выше, для сохранения устойчивости власти обособленных управленческих групп они должны сознавать **объективные законы** существования и развития административных социальных систем и закрепить эти законы в нормах реального позитивного права.

Обособленные управленческие группы имеют свое представление о **естественном праве**. В частности, Р. Пайпс выделяет «вотчинное умонастроение» у российских правителей, которое признавалось естественным как управленцами, так и управляемыми. Глава государства рассматривал себя как абсолютного собственника всего, что находилось на территории его страны, как материальных, так и людских ресурсов. Его власть не ограничивалась ничем. В то же время, население страны не имело никаких прав, кроме тех, что им дарует глава государства¹⁷⁵. Дар может быть отнят в любое время.

Важной чертой сознания управленческой элиты является ощущение своей богоизбранности или своей миссионерской роли в жизни мира и страны. Этим оправдывается неограниченность прав управленческой элиты.

Прочную власть обособленных управленческих групп нельзя основывать только на насилии. Управленцы должны выработать и навязать населению специфическое представление о естественном

¹⁷³ Джилас М. Указ. соч. С. 246.

¹⁷⁴ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 37. С. 245.

¹⁷⁵ Пайпс Р. Указ. соч. С. 79.

праве, которое оправдывало бы их господство. Среди населения необходимо распространить идеалы иерархичности построения мира, необходимости покорности управляемых, подчинения их своей судьбе, которую определяют управленцы.

10.2. Правовая пропаганда (идеология)

Работа правового механизма административной правовой системы основана не только на страхе субъектов права перед наказанием. Как отмечалось выше, административно-бюрократические правовые системы являются одновременно религиозными или идеократическими, т.е. опираются на религиозные или иные сверхценные идеи.

Формирование правовой идеологии в административных правовых системах осуществляется управленческими элитами. Огромный аппарат идеологического воздействия (государственный, партийный, церковный) навязывает выработанные им идеи всему обществу. Население находится в состоянии, при котором оно не может выработать собственную правовую идеологию. Ему навязываются идеи патернализма, вождизма, беспрекословного послушания и долготерпения.

Р. Пайпс пишет: «Вся идеология русского самодержавия была выработана священниками, по мнению которых интересам религии и церкви лучше всего смогла бы послужить монархия с неограниченной властью»¹⁷⁶.

В советском государстве идеология, в том числе правовая, формировалась высшим политическим руководством коммунистической партии.

Большая часть населения подвержена идеологии **патернализма**, в соответствии с которой люди отказываются от своих прав участвовать в управлении общественными делами, решать самостоятельно свою судьбу. Они отдают себя на попечение управленческого аппарата и главы государства. Взамен им обеспечивается организация защиты их от внешних врагов, невысокий, но стабильный уровень жизни. Государство, как правило, защищает подданного от крайних форм эксплуатации со стороны частных лиц, не позволяет работникам полностью разориться.

Идеология патернализма всегда дополняется **идеологией вождизма или монархизма**. Население может ненавидеть государственных чиновников, но верит главе государства, считает его божеством.

Так, единство и стабильность китайской империи было основано на религиозной вере населения в то, что император

¹⁷⁶ Пайпс Р. Указ. соч. С. 306.

является Сыном Неба¹⁷⁷. Правовая система царской России держалась на традициях абсолютной власти. «Вера в сильную личность, ее обожествление явились благодатной почвой для установления диктатуры большевиков и их вождей», — отмечает А.В. Бакунин¹⁷⁸.

Потеря веры населения в святость главы государства ведет к восстанию и замене одного главы государства другим.

Так, в России царская власть в начале XX века потеряла авторитет и была заменена властью генеральных секретарей коммунистической партии.

Александр Македонский, чтобы управлять покоренными им народами Азии, вынужден был объявить себя сыном Бога¹⁷⁹.

В обществе распространяется представление о праве как результате правотворческой деятельности мудрого и справедливого государства, его вождей.

Члены общества готовы пожертвовать своими личными свободами, сплотиться вокруг главы государства, поддержать его политику введения жесткой дисциплины, основанной на насилии, так как аппарат управления постоянно нагнетает **страх перед внешними и внутренними врагами**, которые угрожают обществу.

Важное значение имеет привычка широких слоев населения к **неравенству и иерархии**, отсутствие стремления к личной свободе, неумение и нежелание совместно решать свои общие дела, т.е. отсутствие стремления приобрести политические права и свободы.

Правовая идеология призвана **оправдать действующее право** какими-то **великими целями**: божественным предначертанием, необходимостью поддержания справедливости, задачами построения коммунизма.

Конкретные административно-бюрократические правовые системы находят свой набор оправдательных идей.

Например, целями построения коммунизма оправдывалось тоталитарное право советского государства.

Тотальное воздействие на общественное сознание в СССР происходило под лозунгом искоренения «пережитков капитализма в сознании людей», воспитания нового человека, лишения предрассудков и вредных привычек.

Под правовую систему подводится определенная **религиозная** или **идеологическая база**.

¹⁷⁷ Крилл Х. Г. Указ. соч. С. 66.

¹⁷⁸ Бакунин А. В. Указ. соч. С. 52.

¹⁷⁹ Дюрانت В. Жизнь Греции. М.: Крон-пресс, 1997. С.

Например, административные правовые системы стран Востока, как правило, опираются на мусульманскую религию. Советская бюрократия выбрала в качестве идеологической основы для правовой системы искаженную теорию марксизма. Ей были приданы свойства святого учения.

Обществу навязывается представление о **необходимости разделения труда** между управленческой элитой и народом. Первые в нормах права ставят цели общественного развития и определяют пути движения к ним. Народ обязан послушно исполнять указания вождей. За это он вправе ожидать постепенного роста своего благосостояния.

Бюрократия воспитывает человека, который готов **безропотно выполнять команды сверху**, добросовестно трудиться, не спрашивая для чего. В людях воспитывается сыновья любовь к вождям.

В СССР это называлось воспитанием нового отношения к труду, который рассматривается как дело чести.

Управленческие группы стараются воспитать у населения **терпимость к нарушению их прав**. Для этого использовалась христианская религия. Служители церкви, ссылаясь на пример Бога, пошедшего на муки ради человечества, предлагали терпеливо сносить все тяжести эксплуатации и произвола со стороны властей.

«Бога бойтесь, царя чтите», «делая добро и страдая, терпите, что угодно Богу», «будьте все единомысленны» — призывает верующих Новый завет¹⁸⁰.

При советской власти терпеть предлагали во имя построения светлого коммунистического будущего.

Философия Древнего Китая предлагала причины тяжелой жизни искать не в действиях других, а в своих собственных ошибках, нерадении, оплошности¹⁸¹.

Для того чтобы государственно-бюрократическая собственность не была расхищена неимущим населением, она объявляется **святой, неприкосновенной**. В советский период ее объявляли всенародным достоянием, людям пытались привить бережливое отношение к тому, что им фактически не принадлежало (воспитать в них чувство хозяина).

Бюрократии трудно надеяться на то, что большинство поверит в справедливость принимаемых ею норм. Поэтому для обеспечения правомерного поведения у населения вызывается **чувство страха**, которое порождается массовыми репрессиями, жестокостью наказаний, угрозой муками ада.

¹⁸⁰ Навый Завет господа нашего Иисуса Христа. М. ?. С. 173–175.

¹⁸¹ Давид Р. Указ. соч. С. 440.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Правовая пропаганда пытается навязать обществу **ложное представление** о существующем праве и правовой деятельности государства.

Например, советская пропаганда доказывала демократичность существующего в стране права. «У граждан должно быть такое чувство, что закон, принятый выборными представительными органами, действительно является их законом и поэтому его следует соблюдать и исполнять»¹⁸².

Закрепление некоторых прав членов общества представляется как великий дар вождей, забота их о благе народа. На эту заботу народ должен ответить своей покорностью и трудом.

Профессиональное правосознание

В бюрократических системах нет уважения к знанию права и к юристам, носителям этого знания. Право выражает волю начальства, а оно без юриста может истолковать свою волю. Право индифферентно излагает цели и задачи. Увидеть за формой нужное содержание легче не юристу, а самому начальнику или партийному (религиозному) деятелю, стоящему рядом.

Поэтому в СССР в 1985 году было всего 269,1 тысячи юристов¹⁸³, большую часть которых составляли чиновники правоохранительных органов.

Научное правосознание

Такое же малое значение имеют в административно-бюрократических системах ученые-юристы. Высшие знания смысла норм права носят не они, а вожди партии, церкви, высшие правители. Древний Китай за всю его многотысячелетнюю историю не оставил ни одного крупного юридического труда¹⁸⁴. Функция ученых может заключаться только в подведении юридического обоснования под действия чиновников, в юридическом оправдании их деятельности.

В проведенном исследовании автор сделал попытку доказать необходимость выделения в социальной структуре общества особой общности – обособленных управленческих групп. Они играют важнейшую роль в формировании правовых систем в некоторых странах мира. Важно учитывать их влияние на содержание норм позитивного права, форму права, правовую практику и характер правосознания общества.

Доминирование общности управленцев над всеми иными группами общества приводит к формированию особой административно-бюрократической правовой системы общества, которая имеет свои закономерности развития.

Представленное исследование позволяет понять историю развития позитивного права многих стран мира, его современные характеристики и перспективы на будущее.

¹⁸² Давид Р. Указ. соч. С. 177.

¹⁸³ Семитко А. П. Развитие правовой культуры как правовой прогресс. Екатеринбург. 1996. С. 215.

¹⁸⁴ Давид Р. Указ. соч. С. 442.

Научное издание

ДЕНИСОВ
Сергей Алексеевич

**АДМИНИСТРАТИВИЗАЦИЯ
ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ**

**Влияние обособленных управленческих
групп на правовую систему общества**

В авторской редакции

Корректоры
С. В. Фельдман; Е. Ф. Головина; А. В. Гоштейн
Компьютерная верстка Л. В. Зайкова

Изд. лиц. № 064369 от 26.12.95.
Сдано в набор
Подписано в печать
Бумага офсетная. Гарнитура Times.
Печать офсетная. Усл. печ. л. 31,62. Уч.-изд. л. 29,35.
Тираж 500 экз. Заказ №

Гуманитарный университет.
г. Екатеринбург, ул. Студенческая, 19

Отпечатано с оригинал-макета
в ООО «ИРА УТК»
г. Екатеринбург, ул. Карла Либкнехта, 42.