

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ

КУРГАНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

А.С. Шабуров

**ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ
РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ И
ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ**

Учебное пособие

Курган 2006

УДК 342(470)(075.8)

ББК 67.400я73

Ш 13

Рецензенты:

доктор юридических наук, профессор Уральской государственной академии В.И. Леушин;

заместитель директора института юстиции Уральской государственной юридической академии Р.А. Файзрахманов.

Научный редактор - канд.юр.наук Р.В. Скиндрев

Ш 13 Шабуров А.С. Теоретические проблемы российской государственности и правовой системы: Учебное пособие. - Курган: Изд-во Курганского гос. ун-та, 2006. – 112 с.

В работе затронуты основные проблемы российского государства и права. На основе последних достижений юридической науки представлен анализ современного состояния российской государственности и правовой системы. Учебное пособие позволяет изучать основные категории теории государства и права в ракурсе современных российских государственно-правовых явлений и процессов.

Издание предназначено для студентов, аспирантов, преподавателей юридических образовательных учреждений, а также всех, кто интересуется теоретическими проблемами российской государственности и правовой системы.

ISBN 5-86328-708-X

УДК 342(470)(075.8)

ББК 67.400я73

© Курганский государственный университет, 2006

© Шабуров А.С., 2006

ЧАСТЬ 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

ВВЕДЕНИЕ

Теория государства и права - наука об общих закономерностях возникновения, развития и функционирования государства и права как социальных явлений. Ее предметом являются не отдельные государства и не конкретные правовые системы, даже не группы государств. Она изучает закономерности, общие для всех государственно-правовых явлений, рассматривает государство и право как целостные самостоятельные и специфические социальные институты.

Однако общие закономерности - не плод абстрактных измышлений, а результат анализа функционирования исторически конкретных государств. Без такого анализа невозможно понять и общие закономерности, знание которых необходимо для использования их в практической деятельности, в практике государственно-правового строительства.

Сказанное в полной мере относится и к Российскому государству - государству, в развитии которого немало специфических особенностей.

В современной России происходят колоссальные изменения, касающиеся всех сторон общественной жизни, в том числе и государственной организации: сущности, форм, механизма государства, направлений его деятельности. Перед обществом и государством встают новые направления и перспективы его развития... При выборе этих путей необходимо избегать субъективизма и волюнтаризма, исходить из реального положения дел. Несмотря на многочисленные заявления оппозиции об ошибочности современного политического курса, субъективизме происходящих изменений, последние имеют объективные предпосылки и научное объяснение. Поэтому существующие политические реалии требуют глубокого теоретического анализа, без которого невозможно определение правильного направления развития общества и государства.

В научной литературе, а еще чаще в публицистике высказывалось мнение, что Россия должна избрать западный путь развития, перенять все положительное, что есть в политической практике западных государств. Однако не меньшее число авторов едины во мнении, что западная модель либерально-демократического государства не пригодна для российской действительности. В частности, на это обращал внимание А.И. Солженицын. «Сейчас, - писал он, - у нас самовнушение, что нам никакого собственного пути искать не надо, ни над чем задумываться, - а только поскорее пере-

нять, “как делается на Западе”. Но на Западе делается - еще ой как по-разному! У каждой страны своя традиция»¹.

Полагаем, что для определения исторического пути России, формирования Российского государства важно не просто изучать соответствующий период его развития, а осуществлять комплексное исследование России в ее историческом развитии, анализируя *не государство, а государственность*. Теоретический анализ российской государственности в ее многочисленных связях, аспектах, функциях дает возможность сформировать целостный взгляд на российскую действительность, с более широких позиций подойти к установлению места этой государственности в мировом сообществе, сориентировать на изучение государственности России как культурно-исторического феномена.

¹ Солженицын А.И. Как нам обустроить Россию. Посильные соображения. М., 1990. С.8.

1 .ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

1.1. Государственность как общественно-политическое явление и научно-теоретическая категория государствоведения

При характеристике исторического развития Российского государства нередко наблюдаются две крайности. Первая заключается в полном отрицании какой-либо специфики в развитии России. Основываясь на марксистско-ленинской теории последовательного развития исторических типов государства права, ее сторонники полагают, что Россия в своем развитии прошла все этапы исторического развития, в том числе рабовладение. Поскольку исторические факты рабовладения на Руси отсутствуют, доказывалось наличие рабовладельческого государства «на территории нашей страны» (например, Урарту). Были попытки характеризовать славянских смердов как класс рабов. В соответствии с марксистской типологией государств порой доказывался факт последовательного развития феодального и буржуазного государства как предшественников социалистического государства в России.

Современные научные теоретические исследования показали ошибочность этих положений. Рабовладение не является обязательным условием формирования государственности. Более того, большинство регионов миновало эту стадию исторического развития, и государство там возникало сразу как раннефеодальное.

Не знала Россия и развитого буржуазного общества. Буржуазные отношения в ней на рубеже XX в. только начинали развиваться.

Поэтому в Российском государстве не получили развития такие атрибуты буржуазной государственности как парламентаризм, либеральная демократия.

Другая крайность исторического анализа заключается в попытке доказать самобытный, отличный от других государств путь развития России.

«Умом Россию не понять, аршином общим не измерить», - это афористическое поэтическое выражение нередко выступает в качестве аргумента в научных спорах.

Но более глубокий и не сведенный к каким-либо идеологическим догмам теоретический анализ позволяет заключить, что общие закономерности возникновения и функционирования государства, открытые и развитые теоретической государственно-правовой наукой, характерны и для Российского государства.

Вместе с тем, следует согласиться с выдающимся русским философом и государствоведом И. А. Ильиным, утверждающим, что «единого мерила,

единого образцового строя для всех народов и государств нет и быть не может. И тот, кто вечно твердит “все через народ” - обнаруживает свое верхоглядство и свою политическую неспособность»². За многовековую историю Россия прошла различные этапы своего развития. Это были периоды раздробленности и жесткой централизации, период мирного развития и многолетних войн, татаро-монгольское иго и борьба за мировое господство.

Разумеется, государство не могло быть одинаковым на всех этих этапах. Это были и периоды жесткого абсолютизма, и диктатуры пролетариата и «общенародного государства». При этом нередко происходили коренные изменения в характере государства. Киевская Русь, Россия и СССР - это не одно и то же государство. Это принципиально иные государства по своему типу, формам, функциям.

С.М. Соловьев рассматривает Российское государство как единый исторический процесс, проходящий в своем развитии ряд этапов.

Первый период - период господства родового строя. Он продолжался со времен Рюрика до времен правления Андрея Боголюбского.

Второй период - период борьбы родового и государственного строя - от Андрея Боголюбского до Ивана Калиты.

Третий период - период объединения русских земель вокруг Москвы - от Ивана Калиты до Ивана III.

Четвертый период - торжество государственного начала - от Ивана III до пресечения династии Рюриковичей и начала XVII в.

Пятый период - вступление России в систему европейских государств - от первых Романовых до середины XVIII в.

Шестой период - новый период истории России - от середины XVIII в. до реформ 1860 г.³

Иную мысль о периодизации развития Российского государства высказал Л.Н. Гумилев. В своей работе «От Руси до России» он высказывает мысль, что Древнерусское и Российское государство - два разных государства, хотя территория, на которой они расположены, в большинстве своем совпадает. Эту мысль поддерживают и отдельные современные российские исследователи⁴.

В.О. Ключевский, признавая развитие Российского государства как единого государства, видел в нем различные исторические формы⁵.

Подобные противоречия не случайны. Они возникают потому, что авторы путают два самостоятельных явления - государство и государственность,

² А.Ильин. *Собр.соч.Т.2.Кн.1.М.,Русская книга 1993. С.103-104*

³ Соловьев С.М. *Чтения и рассказы по истории России. М., 1989. С.46.*

⁴ Кашанина Т.В. *Происхождение государства и права. М., 1999. С.109.*

⁵ Ключевский В.О. *Курс русской истории Ч.1.М.1987.С.159*

отождествляя их. Здесь мы согласны с позицией Синюкова В.Н., который, на наш взгляд, правильно утверждает, что не следует путать «российскую государственность с конкретными прерывными формами государства одноименных этносов. Киевская Русь, Московское государство, Российская империя, РСФСР, СССР, современная Россия весьма разные государства и по территории, и по социально-экономическому, политическому строю, и по форме правления»⁶.

Проблема государственности - новая теоретическая проблема отечественной науки, а категория *государственность* не вошла еще в категориальный аппарат отечественной науки. В последнее время она используется отдельными авторами⁷, однако без глубокого теоретического обоснования и разработки.

Нередко понятие «*государственность*» отождествляется с понятием «*государство*». Однако это разные явления. Первое гораздо шире, полнее и богаче по содержанию. И.Л.Бачило определяет государственность как форму «выражения организованной властной воли людей к созданию и обеспечению современных форм общежития и совместной деятельности в рамках определенных границ территории, состава населения соблюдения суверенности своего и других народов»⁸.

Подобное понимание государственности весьма неопределенно. При этом здесь не прослеживается связь государственности с государством. Аналогичный недостаток присутствует и в работах других авторов. В частности, Л. А. Морозова понимает государственность как «свойство, качество, состояние общества на конкретном историческом этапе, качественную характеристику его элементов и институтов, составляющую основное содержание и определенную черту общества»⁹. В качестве компонентов государственности автор отмечает: государство, экономический строй, социальную организацию, духовно-культурную организацию и правовую систему. Следовательно, государственность она отождествляет с обществом. Более того, по мнению Морозовой Л.А., самостоятельным компонентом государственности выступает человек¹⁰.

Более приемлемой нам представляется позиция А. Б. Венгерова, который понимает под государственностью преобладание и обновление

⁶ Синюков В.Н. О форме федерации в России // Государство и право. 1993. № 5. С. 23.

⁷ См.: Бачило И.П. Факторы, влияющие на государственность // Государство и право. 1993. № 7. Веденеев Ю.А. Теория и практика переходных процессов в развитии российской государственности // Государство и право. 1995. № 1. Шабуров А.С. Теоретические вопросы российской государственности. Екатеринбург, 1998. Морозова Л.А. Проблемы современной российской государственности. М., 1998

⁸ Бачило И.Л. Указ. соч. С. 20.

⁹ Морозова Л.А. Указ. соч. С. 10.

¹⁰ Там же. С. 12.

политической, структурной и территориальной организации общества, т.е. государственно-правовые процессы, происходящие в течение длительного периода жизнедеятельности российского этноса¹¹.

Под государственностью, на наш взгляд, можно понимать качественное состояние государственно-организованного общества, определяемое устойчивостью и преемственностью конкретных исторических, национальных, культурологических и др. факторов.

Разумеется, государственность - не абстрактное понятие. Она выражается в конкретных государственно-правовых формах, в которых находят проявление определенные традиции и особенности, оказывающие влияние на различные стороны государственности, позволяющие ее характеризовать как конкретную государственность. В данной работе мы рассматриваем российскую государственность. Она обладает отличительными качествами, определяемыми спецификой русской культуры, российского менталитета, особенностями исторического и политического развития России.

1.2. Особенности и традиции российской государственности

Особенности российской государственности не являются плодом чьих-то субъективных решений. Они объективно обусловлены. Условиями, предопределившими особенности российской государственности, являются различные факторы объективного и субъективного характера. Среди них определяющими являются многовековые российские традиции, которые и создали России самобытность и неповторимость.

В последние годы в отечественной науке появился ряд работ, в которых в той или иной мере рассматриваются традиции российской самобытности, специфика национальных черт и российской ментальности. При этом различные авторы отмечают самые различные особенности.

В качестве базисных называют чаще всего четыре элемента традиционного российского общества:

- общинность;
- соборность;
- державность;
- патриотизм;
- православие как форму коллективного сознания¹².

В отечественной литературе (как художественной, так и публицистической) дана достаточно глубокая характеристика русского народа, его осо-

¹¹ *Теория государства и права. ч.1 Теория государства. Под ред. А.Б.Венгерова. М., 1995. С.179.*

¹² *См. Теория государства и права (Ред. В.М.Корельский, В.Д.Перевалов.) Екатеринбург. 1996. С.187.*

бенностей. Подчеркивались они и в научной литературе. Среди них можно отметить следующие:

- отсутствие расчетливости, рациональной организации собственной жизни, надежда на «авось»;
- социальная апатия, лень, долготерпение и стоическая покорность судьбе;
- неразвитость чувства самооценки;
- наличие в культуре ярко выраженного религиозного компонента;
- коллективизм, общинность, соборность;
- невысокий ценностный статус частной собственности;
- патриархальное отношение к государственной власти;
- приверженность к традициям непосредственной «бытовой» демократии (народное вече, община, земство ...);
- слабое осознание личностного фактора, прав личности и т.д.

Отдельные авторы отмечают вообще «оригинальные» особенности, характерные для России, ее населения. А. Б. Венгеров, например, отмечает такую специфику как вопрос «питий», т.е. употребления алкогольных напитков большинством россиян¹³.

Кратко остановимся на наиболее значимых, на наш взгляд, особенностях.

Прежде всего - это *особенности русской жизни*, русского быта, на которые неоднократно обращали внимание исследователи¹⁴.

Среди них отметим *патерналистские* традиции. Патернализм в сознании русского народа проявляется в осознании государственного властителя как «отца», благодетеля для всего народа. Отсюда идея о непогрешимости государственной власти, ее своеобразном обожествлении. Подданные государства должны слушаться государственную власть, ее представителей, выполнять их веления не под угрозой наказания, а из принципа необходимости и при этом возвеличивать, благодарить «отца» своего, дарующего подданным права, свободы и различные блага. Эта особенность была предопределена спецификой формирования русского общества, Российского государства. Интересна в этом характеристика русской жизни, данная русским дореволюционным ученым К.Д. Кавелиным. В своей работе «Взгляд на юридический быт древней Руси»¹⁵ он подчеркивал специфику национальных особенностей Руси, наложившую отпечаток на все дальнейшее развитие русского общества, в том числе и на его государственность. На Руси отношения между феодальной и удельной системой выступают как отношения в семье. Это проявлялось в отсутствии сословий, рыцар-

¹³ Венгеров А.Б. *Теория государства и права. Учебник. М., 1998. С.235-238.*

¹⁴ См. Соловьев С.М. *Чтени и рассказы по истории русского народа. М., 1989. С.28.*

¹⁵ См. Кавелин К.Д. *Наш умственный строй. М., 1989. С.12 и сл.*

ства, монашеских орденов, специфическом месте церкви и т.д. (Эти особенности и по сей день проявляются, в русской народной лексике: старшие по возрасту в деревнях определяются как «дядя», «тетя» и т.д. - т.е. как родственники, как члены одной семьи). Отсюда и роль главы семьи - отца, руководителя, старшего по положению и соответствующее к нему отношение.

Как проявление патернализма - уважительное отношение не к праву, к закону, а к власти имущему, к его велениям, постановлениям, преклонение перед властью, а не перед правом.

Специфика общественной жизни нашла свое проявление в общине. Это была адекватная форма жизнедеятельности и хозяйствования, бытовая основа формы общественной экономики России. Отсюда и в сознании народа - не противопоставление общества и государства, а отождествление их, когда всякая власть воспринимается как естественная, необходимая и неизбежная. И как следствие - идеи обобществления, преимущественной защиты общественного перед личным. Попытки Столыпина разбить эти идеи и основы не были доведены до конца. Тем более, они ничуть не поколебали нравственные и идейные основы российской государственности. Поэтому идеи обобществления, «раскулачивания», «коллективной собственности» и т.д. сравнительно легко были восприняты населением России после октябрьских событий 1917 г.

Общинное начало препятствовало формированию личности, которая является необходимым условием духовного и демократического прогресса, развития и претворения в жизнь идеи свободы, независимости, права. В силу указанных причин личностное начало проявилось в России значительно позднее, чем на западе и принципиально иным, более медленным путем - через распад родового быта, укрепление быта семейного, затем его распад и возникновение сильного государства.

С легкостью воспринимаются населением и различные тоталитарные идеи о роли вождя, отца народов, отца нации и т.д., - идеи характерные для тоталитаризма. Вождизм находил проявление как в период абсолютной монархии, так и в советский период, выражаясь во власти Генерального секретаря, вождя народов и т.д. Он не только порождал на практике и в сознании идеи авторитаризма, но и исключал возможность демократической формы замещения поста политического лидера. Одновременно это способствовало формированию сильной централизованной власти.

Особенности Российского государства были выражены уже в абсолютистском феодальном государстве. Если абсолютная монархия в Европе складывалась в условиях развития капиталистических отношений и отмены старых феодальных институтов (особенно крепостного права), то абсолютизм в России совпал с развитием крепостничества. Если социальной

базой западноевропейского абсолютизма был союз дворянства с городами, то российский абсолютизм опирался в основном на крепостническое дворянство. В этих условиях укрепилась патриархальная идеология абсолютизма. Глава государства представляется как отец нации, отец народа, который любит и хорошо знает, чего хотят его дети. Он вправе их воспитывать, поучать и наказывать. Отсюда понятно и стремление к тоталитарному контролю всех сторон не только общественной, но и частной жизни.

Сильное централизованное государство - традиционная идея российской государственности. Необходимость централизации, объединения была поставлена необходимостью борьбы с татаро-монгольскими завоевателями, а позднее - иными национальными, экономическими и геополитическими причинами.

Определенный отпечаток на характер государственности наложил и извечный для нашего государства *национальный вопрос*. На протяжении веков Россия формировалась как многонациональное государство, причем национальные, этнические вопросы решались и на договорных отношениях, и насильственными средствами. Вопрос национального и административно-территориального деления всегда стоял в повестке дня политической деятельности России. Ее огромное территориальное пространство включало европейские и азиатские ареалы, различные условия и особенности существования этносов, которые наложили отпечаток и на ее политический режим, и на форму и иные элементы форм государства. Для России одним из важных вопросов был вопрос соотношения национально-государственного и административно-территориального устройства, который решался по-разному. Однако в основе своей это был унитаризм. Он был характерен и для царской России, и для СССР, когда формально провозглашенный федерализм, по сути своей, являлся унитаризмом.

На особенность российской государственности оказал влияние и *географический фактор*.

Россия находится на стыке между Европой и Азией, и с самого своего возникновения испытывала постоянное давление, угрозу и с Востока (татаро-монголы) и с Запада (крестоносцы). Кроме того, Россия (а ранее СССР и царская Россия) существует в рамках огромной территории в Европе и в Азии. Размеры территории требовали и особой политической организации для защиты ее огромных сухопутных и морских границ, усложняли единое руководство, требуя его централизации и укрепления, что, в свою очередь, порождало увеличение управленческого аппарата, его волокиту и бюрократизм. (Интересно, что на роль территории в формирование государства обращал внимание еще Монтескье).

Отличался своими особенностями и *процесс образования* централизованного русского государства. Объединение окраинных земель происходи-

ло зачастую путем их завоеваний, принудительного присоединения. Постоянная угроза отторжения, борьбы за освобождение национальных окраин требовала все большей централизации власти, возрастания роли армии, других силовых структур, повышения роли исполнительной власти в целом.

Огромное влияние на организацию российской государственности оказал и *религиозный фактор*. Как известно, в свое время Владимир из существующих религий предпочел христианство, которое пользовалось постоянной поддержкой государства. Герцен указывал, что в древней Руси личность, освященная греческой церковью, обладала высоким даром смирения и добровольно передавала свою свободу особе князя. Воспитанный в христианском смирении и духе, русский народ многовековой христианской моралью был подготовлен к восприятию любой централизованной идеи, будь то идея мировой революции или построения развитого социалистического общества. Поэтому идеи демократизма не получили развития ни в общественном сознании, ни в политической практике, а любой тоталитарный режим воспринимался населением как адекватный социальной действительности.

Сказанное наложило отпечаток как на форму, так и на механизм Российского государства. В указанных условиях идеи демократизма, свободы, равенства, братства с трудом пробивали себе дорогу в общественном мнении. И еще труднее - в политической практике. И хотя в отдельные периоды существования монархии в России ее идеологией становились идеи просвещения, предпринимались попытки создания правовых основ государственности, эти идеи практического развития не получили.

За тысячелетнее развитие в России происходили довольно существенные изменения и в экономическом, и в политическом смысле. Но ее особенность такова, что все эти *изменения* проводились «сверху», представителями государственной власти, монархами-реформаторами или их представителями (Петр I, Екатерина, Александр II, Столыпин и т.д.). Философы называют это «перевернутой схемой развития», когда роль субъекта реформ играет государственная власть, в отличие от европейских стран, где существовали развитые общественные силы, заинтересованные в преобразованиях¹⁶.

В силу этого в России всегда существовал разрыв между властью и обществом. Не был он устранен и после Октябрьской революции, в Советском государстве, в том числе и на этапе, определяемом как «общенародное государство». Эффективность проводимых в СССР политических и экономических преобразований определялась прежде всего силой государственной власти, ее умением влиять на общественные отношения, на народные массы, а не самими действиями этих масс.

¹⁶ Морозова Л.А. *Проблемы современной российской государственности*. М., 1998. С. 21.

Весьма существенное влияние на развитие национальных особенностей и традиций в развитии российской государственности, на формирование современного российского государства оказал более чем семидесятилетний период советского государства, государства диктатуры пролетариата, образовавшегося в результате социалистической революции (опять же организованной «сверху»).

1.3. Советское государство - этап в развитии российской государственности

В развитии российской государственности образование и развитие Советского государства занимает особое место. И здесь речь идет не только о том, что это государство - непосредственный предшественник сегодняшней России, но и о том, что это была попытка формирования принципиально новой государственной организации, отличающейся от царской России. Вместе с тем 70-летний период существования Советского государства показал, что любые изменения должны опираться на существующие традиции с учетом объективных факторов общественного развития.

Как указывалось в литературе, само по себе образование Советского государства имеет и объективные, и субъективные предпосылки¹⁷.

Прежде всего это общественно-политическая ситуация, сложившаяся в российской государственности к 1917 году. После февральской революции российская государственность находилась в столь неравновесном, неустойчивом, нестабильном состоянии, что ее развитие могло пойти в самом различном направлении. Попытки восстановления монархии не увенчались успехом. Не имея демократических традиций, не смогла установиться и демократическая, парламентская республика. На смену самодержавию пришло государство совершенно нового исторического типа и формы - советская республика.

Основу его составляли советы - новая форма государственных органов. Вместе с тем их называть совершенно новыми или тем более чуждыми России нельзя. Советы возникли как органы забастовочной борьбы, как органы самоуправления. Основываясь на традициях народных собраний, вече, средствах выражения «общинных» групповых интересов, они получили благодатную почву в российской действительности. Именно этот факт позволил большевикам во главе с Лениным «увидеть» в советах форму государственности в России.

Теоретической базой формирования и функционирования Советского государства была марксистско-ленинская идея о социалистической рево-

¹⁷ См.: *Теория государства и права. Теория государства/Под ред. А.Б. Венгерова. М., 1995.*

люции и социалистическом государстве.

Согласно ей, социалистическая революция - необходимый и неизбежный этап развития государственности как таковой. Социалистическое же государство - высший, принципиально новый и последний этап в ее развитии. Принципиальная новизна его заключалась в том, что это государство выступает орудием в руках большинства для подавления сопротивляющегося меньшинства. В силу этого это уже не государство в собственном смысле, а «полугосударство», которое с самого своего образования начинает отмирать. Отмирание закончится превращением государственности в коммунистическое общественное самоуправление. Качественная новизна социалистического государства диктует необходимость начинать его «с нуля» т.е. требует слома старой государственной машины. По своей сущности, согласно теории Маркса, социалистическое государство является орудием диктатуры рабочего класса, пролетариата. (Напомним, что диктатура - это власть, не связанная никакими законами).

Несмотря на отдельные отклонения от марксистской концепции, вызванные объективными и субъективными факторами, в целом развитие советского государства развивалось в рамках последней. Следовательно, на развитие государственности здесь оказывали влияние не столько объективные, сколько субъективные, идеологические факторы.

Как указывалось, советское государство было государством социалистическим по типу, т. е. государством диктатуры пролетариата.

По форме правления оно возникло как республика. Но республика не парламентская (возвращение к ней от Советов, по мнению Ленина, было бы шагом назад). Это была республика советов сверху донизу по типу Парижской Коммуны.

Тип Коммуны предполагал отрицание принципа разделения властей, соединение в руках Советов всей полноты власти (лозунг «Вся власть советам!»). Политический режим государства определялся его сущностью (орудие диктатуры пролетариата).

А поскольку волю пролетариата нельзя выявить без классовой партии, то чрезвычайная роль отводилась коммунистической правящей партии. С точки зрения формы государственного устройства республика советов была образована, в отличие от ранее существовавшего унитарного, как государство федеративное, основанное по национальному принципу. Указанные особенности были законодательно закреплены.

Вместе с тем, ни форма, ни сущность государства не оставались неизменными. Они изменялись с развитием общества. В этом развитии можно различить ряд этапов.

1 этап - период военного коммунизма (1918-1920 г.) Экономически этот период в развитии общества характеризовался уравниловкой, принудитель-

ным изъятием и перераспределением произведенного продукта, прямым продуктообменом. Одновременно это был период подавления сопротивления свергнутых классов. Этим определялась и специфика государства. Его функцией было насилие, подавление, военное принуждение. В государственном аппарате на первое место выступают карательные органы, вооруженные силы и чрезвычайные органы, такие как Совет Труда и Оборона, Совет Рабоче-Крестьянской Обороны.

Следующий этап в развитии советской государственности относится к периоду нэпа. Это был период формального внедрения вызванной потребностями рыночной экономики законности, в политической сфере - элементы демократии.

В 1922 г. образуется новое многонациональное федеративное государственное образование - СССР, основы политической и экономической жизни закрепляются в новой Конституции.

Однако этот период длился недолго. Уже в конце 20-х годов нэп был свернут. Государственный аппарат от зачатков демократии и законности возвращается в период насилия, силовых структур, всеобщего тоталитаризма. Советское государство утверждается как государство тоталитарное, партийное. В идеологии и политической жизни увеличивается роль вождя, превращая советский республиканский режим и форму правления в подобие абсолютной монархии.

В руках Сталина была сосредоточена неограниченная власть, осуществляемая с помощью разветвленного репрессивного аппарата. Произвол и беззаконие составляли основу политического режима. Причем политически-властное влияние распространялось на все сферы общественной жизни - на экономику, идеологию, личную жизнь. Подобный режим был воспринят народом. Он определялся общественной, преимущественно государственной формой собственности на орудия и средства производства. Обобщественная кооперативно-колхозная собственность мало чем отличалась от государственной. Сфера личной собственности, личного права была весьма и весьма невелика. Политическая система характеризовалась господством РКП(б)-ВКП(б). При этом партийная власть срасталась с государственной властью, что дало Сталину право сказать, что «кадры партии - это командный состав партии, а так как партия стоит у власти - они являются также командным составом руководящих государственных органов», и характеризовать ее как орден меченосцев. Борьба в руководстве партии вела и к укреплению единоличной власти Генерального секретаря Сталина, ставшего одновременно главой государства. Новые политические, экономические и социальные реалии были закреплены Конституцией 1936 года. Высшим законодательным органом СССР по Конституции являлся двухпалатный Верховный Совет, работающий сессионно. В период между

сессиями высшую власть в государстве осуществлял Президиум Верховного Совета, который издавал указы законодательного характера. Исполнительная власть осуществлялась Правительством - Советом министров. Вся политика государства в предвоенный период была направлена на централизацию и усиление госаппарата, за которым стоял аппарат ВКП(б).

Рассматриваемый этап совпал с одной из сложных периодов в жизни общества - периодом Великой Отечественной войны. Мобилизация всех сил для борьбы с врагом привела одновременно и к еще большей централизации государственной власти. В послевоенный период политический режим ужесточил свой контроль над обществом. Наряду с существующими ранее были созданы новые политические и партийные структуры, подчиняющиеся непосредственно Сталину. Среди них особое место занимали репрессивные органы ОГПУ, НКВД.

После смерти Сталина в обществе последовали объективно необходимые перемены. В этот период были осуждены проявления и последствия культа личности, беззакония и произвола сталинского режима. В экономической сфере появились зачатки хозяйственного реформирования, была осуществлена попытка децентрализации управления. Однако раскрученный маховик тоталитаризма частичными реформами остановить было нельзя. Политический режим, превратившись в какой-то мере в либеральный, не стал демократическим, а оставался тоталитарным¹⁸. Тем более что либерализация режима постоянно нарушалась различными проявлениями нарушения прав и свобод. В октябре 1961 г. состоялся 22-й съезд Коммунистической Партии Советского Союза, которая по-прежнему оставалась основной силой политической системы. Он принял свою новую Программу, в которой намечался переход к коммунизму. Предполагалось сформировать бесклассовое общество и передать функции государства органам самоуправления трудящихся.

Однако и на этом этапе реформаторские силы потерпели поражение перед консервативным партийным и государственным руководством. Централизация проявилась и в экономической сфере. Сокращение числа совнаркомов и образование Высшего совета народного хозяйства - Совета Министров СССР - завершили процесс воссоздания централизованной экономической структуры.

В октябре 1964 г. Н. С. Хрущев, с именем которого ассоциировались начавшиеся преобразования, был смещен с высших государственных и партийных постов. Не всегда удачные политические и экономические эксперименты восстановили против него бюрократические, военные и партий-

¹⁸ См.: Алексеев С.С. *Государство и право*. М., 1993. С.24. Однако эта позиция разделяется не всеми авторами. С ней не согласен, например, В.М. Корельский (см.: *Теория государства и права: Учебник для вузов*. М., 1998. С.165.).

но-номенклатурные силы. Консервативные тенденции взяли верх над либерализмом и технократизмом, что нашло свое отражение в материалах 25 съезда КПСС. Одновременно происходит персонализация власти и укрепление позиций партийно-государственной бюрократии. Многие управленческие функции переходят от государства ко все расширяющемуся по составу ЦК и бюрократическим структурам его аппарата. Происшедшие изменения нашли закрепление в новой Конституции 1977 г., где была официально закреплена руководящая роль КПСС, которая определялась как руководящая и направляющая сила общества, ядро его политической системы. И хотя в Конституции закреплялись новые формы непосредственной демократии: всенародное обсуждение и референдум, новые гражданские права: на обжалование действий должностных лиц, на судебную защиту и др., однако объективные условия общественной жизни порождали пассивность и равнодушие со стороны населения.

Одновременно в средствах массовой информации, литературе и искусстве усилились восхваления Брежнева как великого руководителя, появились многочисленные ритуалы и награждения в ознаменование его заслуг перед обществом и народом. В стране процветали приписки, ложь, искажение действительного положения вещей. Действительность не совпадала с данными отчетов и рапортов. Все сферы общества охватил кризис. Политическая система была деформирована и не могла надлежащим образом осуществлять стоящие перед обществом задачи. Жизнь требовала осуществления кардинальных преобразований как в экономической, так и в политической сферах. Политическое положение государства осложнялось и войной в Афганистане.

Попытка частичных реформ была предпринята еще в восьмидесятых годах. В 1980 г. ЦК КПСС принимает меры по борьбе с коррупцией и в 1981 - 1982 гг. проходит несколько громких судебных процессов. Одновременно предпринимались меры по укреплению трудовой дисциплины, повышению производительности труда. Однако эти меры не могли повлиять на общее состояние политической и экономической жизни, требующее более радикальных изменений.

Радикальные реформы начались в 1985 году сверху. Начало ее осуществлялось под лозунгами: гласность, ускорение, Перестройка. Однако начатое по инициативе сверху, реформаторство совершенно не имело какого-либо научно-теоретического обоснования. Не случайно вместо реформирования, изменения, совершенствования системы реформы привели к ее разрушению. Гласность быстро переросла во вседозволенность, анархию, перестройка привела к ломке структур, но при отсутствии созидательных идей нового строительства. Ускорение спровоцировало процесс разрушения, но не экономической и политической стабилизации. При этом рефор-

мы осуществлялись при руководящей роли КПСС, показавшей свою несостоятельность и ставшей тормозом преобразований. И хотя реформирование коснулось и самой КПСС (из Политбюро удалялись консервативно настроенные лидеры, происходило обновление всех партийных структур), ее сущность оставалась неизменной. В июне 1988 г. состоялась XIX партийная конференция, выдвинувшая идею конституционной реформы. В государстве была восстановлена двухуровневая система представительных органов: Съезд народных депутатов и Верховный Совет. (Это не было принципиальной новацией. Подобная структура была предусмотрена Конституцией 1918 г.) Кроме того, учреждался пост Президента - новая для Российского государства структура.

Однако Президент избирался не населением, а съездом. Политическая либерализация привела к росту сначала неформальных группировок, а затем и политических партий. С середины 1990 г. начала постепенно утрачиваться монополия КПСС на власть, начался быстрый переход к многопартийности. В июле 1991 г. был издан Указ о департизации, запретивший деятельность партийных организаций на предприятиях. После неудачной попытки ГКЧП восстановить порядок в стране и предотвратить развал СССР Генеральный секретарь ЦК КПСС М.С. Горбачев оставил свой пост и распустил ЦК. Деятельность КПСС была приостановлена, а позже запрещена Президентом России.

Указанные изменения в государственно-политической сфере не смогли обеспечить стабилизации общественной жизни, а главное - не обеспечили стабильного экономического развития. Новые государственно-политические структуры не смогли ничего противопоставить развивающимся идеям национализма, сепаратизма, «войне законов». Происходила борьба и между парламентами СССР и республиканскими и союзным парламентами, в т.ч. и парламентом России. Под угрозу было поставлено существование единого централизованного государства. В марте 1991 г. вопрос о сохранении СССР был вынесен на референдум. И хотя население высказалось за сохранение Союза, его распад предотвратить не удалось. После проведенного референдума Украина объявила о своей независимости. После этого президенты России, Украины и Белоруссии в Минске заявили о прекращении существования СССР как единого государства и образовании Содружества независимых государств.

1.4. Проблемы типологии Российского государства

Важнейшей научно-теоретической категорией государствоведения является тип государства. Он характеризует государства, объединенные теми или иными особенностями, составляющими основание типизации. В юри-

дической науке предпринимались различные попытки последней. В отечественной науке наибольшее распространение получила категория *конкретно-исторический тип государства* и права, базирующаяся на предложенной Марксом категории *общественно-экономической формации*. В соответствии с этой концепцией развитие государственности проходит ряд последовательных исторических типов: рабовладельческий, феодальный, буржуазный и социалистический. Эти закономерности рассматривались и применительно к Российской государственности. Известно, что Россия в процессе своего развития избежала эпохи рабовладения. Соответственно, не знала она и рабовладельческого государства. Однако попытка втиснуть историю России в прокрустово ложе марксистского учения об исторических типах приводила ученых к мысли о том, что Россия не отступала от общих закономерностей развития и на стадии раннего развития Русь прошла этап рабовладения. Указанные идеи, однако, не получили распространения. Современное состояние науки позволяет сделать вывод о том, что государство и общество не обязательно должны проходить все стадии развития. Эволюция общества многолинейна, многовариантна. Исходя из этого, большинство исследователей полагают, что Россия, миновав стадию рабовладения, возникла сразу как *раннефеодальное государство*. Далее она прошла этапы феодальной государственности - представительную и абсолютную монархию. В экономическом отношении Россия оставалась аграрно-индустриальной страной, поэтому капиталистические отношения в ней развивались позднее, чем в развитых странах Европы. Соответственно и *буржуазная государственность* со всеми присущими последней особенностями к началу XX в. в ней только образовывалась. Власть в ней по-прежнему принадлежала «монарху самодержавному и неограниченному». Согласно ст. 4 «Основных государственных законов», утвержденных в 1906 г., «императору принадлежит верховная самодержавная власть. Повиноваться власти не только за страх, но и за совесть сам Бог повелевает». В этих условиях в России не получили развития государственные буржуазно-демократические институты (парламентаризм, политический плюрализм и т.д.). В октябре 1917 г. в России было образовано *социалистическое государство*. Теоретические основы этого типа государства были заложены в трудах основоположников научного коммунизма - Маркса и Энгельса, применительно к условиям России они были развиты В.И. Лениным. В политической и юридической науке не прекращаются споры о том, насколько научные идеи Маркса и Ленина были претворены в жизнь в нашей стране. Чем объяснить недостатки социалистической системы хозяйствования и управления: недостатками теории или ошибками в ее реализации? Отдельные авторы вообще отрицают наличие социалистической общественно-экономической формации и социалистического государства как специфического типа. Дру-

гие утверждают, что СССР не был социалистическим государством. Однако независимо от субъективистских оценок СССР был государством, основанным на общественной (прежде всего, на государственной) собственности, государством диктатуры пролетариата (на начальном этапе), образовавшимся в результате слома буржуазной государственной машины.

Вместе с тем, нельзя не отметить и политических реалий, отличных от теоретических марксистских положений, а порой прямо противоречащих ей. Так, по своей сущности социалистическое государство должно было отражать интересы всего народа. Практически же власть находилась в руках партийной элиты, отражая ее интересы. Социалистическое государство должно было (по мысли классиков) с развитием социализма отмирать. Советское же государство не только не отмирало, а напротив, его командно-бюрократический и репрессивный аппарат постоянно увеличивался, его роль в воздействии на все стороны общественной жизни постоянно возрастала, общество все больше этатизировалось.

Экономические и социально-политические преобразования, произошедшие в последние годы в России, не могли не изменить ее типа. Каков же тип современного Российского государства? В каком направлении происходят изменения в стране? Можно ли сказать, что Россия движется назад, к капитализму? Если да, то значит ли это, что в сфере государственного строительства в стране формируется буржуазное государство? На эти вопросы трудно ответить, оставаясь на позициях марксистской типологии.

Ответ на эти вопросы можно попытаться дать, поставив в основу типологии не общественно-экономическую, а *общественно-политическую формуацию*, то есть тип государства определять характером государственности, ее местом и ролью в системе общественных отношений. В зависимости от этого различается европейский и азиатский тип государственности. Для *европейского типа* характерно первенство экономики, базирующейся на частной собственности, над политикой. Государство выступает как политическая надстройка над экономическим базисом, обеспечивая его развитие. Производственные отношения порождают и соответствующую социально-классовую структуру общества, которая и определяет сущность государства.

Для *азиатского типа* государственности, напротив, доминирующее значение в обществе имеет государственная власть. Основываясь на государственной собственности, она активно влияет на формирование как экономических, так и социальных структур, определяя их развитие. Для него характерна государственная собственность на орудия и средства производства, тоталитарный политический режим, командно-административная структура организации государственной власти.

Советское государство было государством азиатского типа со всеми

характерными для него особенностями. Будучи собственником не только средств производства, но и учреждений в духовной сфере, оно оказывало активное влияние на развитие экономики и культуры. (Характерные функции - хозяйственно-организаторская и культурно-воспитательная). Активно вмешивалось государство и в социальную сферу (достаточно вспомнить ликвидацию кулачества как класса, формирование класса колхозного крестьянства).

Произошедшие в стране преобразования в корне изменили ситуацию. Напомним, что изменения коснулись, прежде всего, экономической сферы. В экономике сейчас преобладает частная собственность. Однако земля по-прежнему находится в общественной собственности (что сказывается, например, на обилии политических партий, которые должны отражать интересы классов). Неустойчивость социальной сферы вызывает неустойчивость и государственной власти, ибо трудно выразить ее сущностные начала.

Таким образом, в сфере российской государственности налицо *переход от государственности азиатского типа к государству европейского типа*.

Характеристика типа российской государственности будет не полной, если указанные выше типологии не дополнить *цивилизационным* подходом.

Данный подход в основу развития общества кладет не экономику и не политику, а духовную сферу. Один из известных представителей этого направления научного анализа - английский историк А. Тойнби. В основе развития общества, по его мнению, лежит цивилизация, под которой он понимает замкнутое и локальное состояние общества, отличающееся общностью религиозных, психологических, культурных и иных признаков¹⁹.

Характер цивилизации оказывает определяющее значение на все стороны общественной жизни, в том числе - и на государственную власть. Среди более чем двадцати цивилизаций Тойнби выделяет (в качестве самостоятельной) российскую христианскую цивилизацию и соответствующую ей российскую государственность. Специфические условия развития России, ее религиозные и исторические и национальные традиции, географическое положение наложили отпечаток и на характер российской государственности. Духовно-религиозная и идеологическая доктрина «Москва - третий Рим» оказала существенное влияние на состояние российского общества и на политику властвующих монархов. «Расширение нации, рост империи - это обычный внешний признак внутреннего убеждения народа, что ему дана особая миссия, которую он должен выполнить. Неожиданное превращение маленького Московского княжества в самое большое государство в мире невольно привело его народ к мысли, что он наделен миссией спасти восточное христианство», - писал Н. Ионов²⁰.

¹⁹ А Дж. Тойнби *Постижение истории*. Пер. с англ. М., 1996.

²⁰ См.: Ионов И.Н. *Россия и мировая цивилизация. //Отечественная история. 1992. № 4.*

Интересно, что эта национальная идея не потеряла своей актуальности и спустя столетия. Так, после октября 1917 года Советское государство понималось как фитиль мировой социалистической революции, затем как оплот мирового социализма, позднее - как орудие поддержки национально-освободительных движений, униженных и угнетенных. Все это сказывалось и на внутренней, и на внешней деятельности государства.

Особенности российской цивилизации находили свое проявление в течение всего периода развития Российского государства. Время от времени российская государственность заимствовала более или менее приемлемые или вовсе чуждые ей образцы иных цивилизаций. И каждый раз эти заимствования осуществлялись в условиях радикальных реформистских или революционных преобразований. Нередко революционные преобразования начинались со «слома» государственно-властных структур, государственной машины, «перестройки» этих структур. Однако государственно-правовые традиции, национальные особенности, как правило, пробивали себе дорогу, воссоздавались на новой основе²¹.

Вместе с тем, будучи частью человечества, развиваясь в русле единой мировой цивилизации, Россия не может не воспринимать и не развивать дальше важнейшие ее достижения, такие как идеалы свободы, справедливости, прав человека.

Одним из таких идеалов мировой цивилизации, важнейшей целью политического развития является правовое государство.

²¹ Подробнее см.: Исаев И.А. *История России. Традиция государственности*. М., 1995.

2. ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА

2.1. Форма Российского государства

После обретения самостоятельности и суверенитета перед Российским государством встал вопрос о его форме.

Под формой государства понимаются способы организации центральной государственной власти, ее территориальная организация и методы осуществления²².

Правильно организованная форма государства имеет важнейшее значение для его функционирования. При оформлении государственной власти недопустимы субъективизм, волюнтаризм, заимствование чуждых для государства форм. Известно, сколь неудачным было насаждение элементов формы Советской государственности в странах народной демократии. Так же неудачны исторические попытки заимствования чужого опыта, бездумное перенесение его на российскую почву. Малейшие ошибки и просчеты в организации формы государства чреваты политическими и экономическими потерями. Подчеркивая это обстоятельство, известный русский философ и юрист И. А. Ильин писал, что форма государства определяется объективными условиями жизни народа, должна быть адекватной особенностям его социального устройства. «Необходимо, чтобы народ понимал свой жизненный строй, чтобы он умел - именно «так» - организовать, чтобы он уважал законы этого строя и вкладывал свою волю в эту организацию»²³.

Форма конкретного государства - не плод творения какого-либо политического лидера, партии, группы лиц или результат научной разработки. На форму конкретного государства оказывают влияние самые различные факторы: экономические, политические, социальные, идеологические, субъективные и объективные. В максимальной степени на нее оказывают влияние исторический опыт, национальные и политические традиции.

Сказанное в полной мере относится и к форме Российского государства.

Как известно, форма государства включает в себя три составляющих: форму правления, форму государственного устройства и политический режим.

Форма современного Российского государства получила конституционное закрепление в Конституции России, ст. 1 которой гласит: «Российс-

²² Чиркин В. Е. *Государствоведение*. М., 1999. С. 131.

²³ Ильин И. А. *О государственной форме* // *Сов. гос. и право*. 1991. № 11. С. 135.

кая Федерация - Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления». То есть Конституция законодательно закрепляет все элементы формы государства.

Форма правления Российского государства

При подготовке проекта новой Конституции вопрос о форме правления обсуждался очень активно и с самых различных сторон. Было очевидно, что республика советов как форма правления изжила себя и требуется формирование иной формы правления. Было ясно и то, что в России недопустима монархия в любых ее формах. Единственно возможной формой могла быть только республика. Но какая? Парламентская или президентская?

Парламентская республика характеризуется провозглашением принципа верховенства парламента, перед которым правительство несет политическую ответственность. Правительство, как правило, формируется из представителей парламентского большинства, поэтому на политику государства максимальное влияние оказывает именно это большинство. В условиях политической стабильности эта форма представляется весьма эффективной. Однако в России формирование государства осуществлялось в условиях политической нестабильности, отсутствия сформировавшихся партий. Политический плюрализм не получил еще окончательного закрепления. Политические силы, осуществляющие перестройку, еще только получают свою специфическую политическую окраску. Не случайно идея парламентской республики не получила в России практического воплощения.

Другой формой правления является *президентская республика*. Она характеризуется соотношением полномочий различных властвующих субъектов: президента как главы государства, парламента - законодательного органа и органа исполнительной власти - правительства. Следовательно, в этом случае более жестко проводится в жизнь принцип разделения властей. Президентская республика характеризуется самостоятельной, независимой выборностью и парламента, и президента. Вне парламента осуществляется и формирование правительства. В отличие от парламентской, президентская республика создает предпосылки для сосредоточения в руках президента и исполнительной ветви власти в целом достаточно большого числа правомочий²⁴.

Видимо, не случайно эта форма правления представилась разработчикам Конституции и политическим лидерам формой правления, наиболее адекватно отражающей политические и социальные условия страны и обес-

²⁴ См.: Чиркин В.Е. *Государствоведение*. С.152-153.

печивающей наиболее эффективно решение задач. В пользу президентской формы говорят сложность социально-политической обстановки в стране, сложность стоящих перед ней задач. Это необходимый шаг переходного периода от авторитарного режима к демократии. Следует учитывать и величину территории России, ее многонациональный характер. А главное - и национальные, и исторические традиции, ментальность российского населения предопределяют тот факт, что среди разработчиков Конституции преобладала точка зрения сторонников именно этой формы правления.

Вместе с тем, форму правления Российского государства *нельзя назвать чисто президентской*. По сравнению с традиционно президентскими республиками она обладает рядом особенностей. Это наличие Председателя правительства, который назначается хотя и Президентом, но с согласия Государственной Думы - нижней палаты Парламента (ст. 83 Конституции РФ). В некоторых, строго оговоренных Конституцией, случаях (обвинение в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления) Президент может быть отрешен парламентом от должности, кроме того, Государственная Дума может выразить недоверие и Правительству (ст.117 Конституции). В свою очередь, и Президент может распустить Государственную думу в случаях, предусмотренных ст.111и 117 Конституции. Своеобразен и характер формирования Совета Федерации, высшей палаты Парламента России. Согласно ст.95 Конституции, в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Федерации, причем один - от исполнительных органов государственной власти. То есть в составе законодательного органа находятся главы представительных органов.

Вместе с тем, указанная форма имеет и ряд негативных моментов. При сосредоточении в руках президента большого комплекса полномочий и довольно сложной процедуре отрешения президента от должности существует угроза перекоса в разделении властей, возможность узурпации власти, установления авторитарного режима, перехода от демократии к реакции. Подобный дисбаланс властей нарушает устойчивость государственной власти в целом, порождает противопоставление и даже конфликт исполнительной и законодательной власти. Именно это мы видим в России. Отдельные политические решения Президента Б.Н. Ельцина иначе как злоупотреблением властью не назовешь. Это, например, многократная в течение одного года смена глав правительства, отстранение от должности Генерального прокурора Ю.И. Скуратова и т.д. Конституционное регулирование деятельности Президента таково, что создает по сути четвертую (наряду с исполнительной, законодательной и судебной) ветвь власти - президентскую. При этом баланс властей нарушается явно в пользу президентской власти. Так, в соответствии со ст. 111 и 117 Конституции РФ, Прези-

дент имеет право распустить Государственную Думу по достаточно простой процедуре (достаточно, например, трехкратного отказа в утверждении явно «непроходной» кандидатуры главы правительства). В отличие от этого, процедура отстранения от должности Президента весьма усложнена, требует участия всех ветвей власти (обеих палат парламента, Верховного и Конституционного судов).

Последние мероприятия Президента, направленные на усиление вертикали власти (создание федеральных округов, усиление роли представителей Президента, назначение губернаторов Президентом), в еще большей степени усиливает президентскую власть.

Подробная форма правления не может не сказаться на эффективности деятельности государства. Она вызывает противоречия между ветвями власти, усложняет деятельность государства и в конечном итоге может привести не к укреплению, а к кризису государственной власти (что мы и видели за весьма небольшой промежуток времени неоднократно).

Особенности федерации в России

Не менее острой проблемой формы Российского государства является адекватная ему форма государственного устройства - территориальная организация государственной власти. Она определяется величиной территории России, ее многонациональным характером, особенностями жизнедеятельности, географических и климатических условий различных регионов страны. На сложность государственного устройства наложило отпечаток то, что в России существует основная титульная нация - русский народ, составляющий подавляющее большинство населения. Не случайно царская Россия развивалась как унитарное государство. Советское государство существовало в форме федерации, однако, организация общественно-политической жизни больше походила на унитарное государство. В свою очередь, РСФСР была образована на основе автономной федерации.

После провозглашения суверенитета перед Россией встала задача нахождения оптимального варианта между центральной властью и регионами, между различными национальными образованиями и русскоязычным населением и т.д. Здесь было важно решение двуединой задачи. С одной стороны, это необходимость сохранения России как единого государства, ибо центробежные силы, идеи сепаратизма были достаточно велики и могли привести к развалу России, как и СССР в целом.

Другая задача - обеспечить необходимую самостоятельность регионов, развитие и формирование самостоятельных национальных образований. Эта задача была решена, хотя и не без издержек, сложностей и даже национальных конфликтов вплоть до вооруженной борьбы (в Чечне).

Российское государство - государство федеративное, построенное на договорно-конституционном основании. Юридическим основанием Федерации являются Федеративный договор и Конституция РФ. Кроме того, конкретные отношения между субъектами Федерации и центром оформляются соответствующими договорами.

Особенности федерации, порождающие определенные проблемы и сложности функционирования, определяются ее асимметричным характером и особенностями ее конституционного регулирования.

Первая особенность заключается в количестве ее субъектов. В составе РФ- 89 субъектов. Такое большое количество затрудняет их организацию, проведение единой политики, усложняет деятельность федеративного центра. (Другие крупные федерации включают значительно меньшее количество субъектов: США - 50 штатов, Индия - 22 штата и 9 территорий, Мексика - 31 штат).

Другая сложность заключается в том, что федерация в России основана на различных принципах формирования: национально-территориальном и административно- территориальном.

В составе Федерации входят 21 автономная республика, 1 автономная область и 10 автономных округов, образованных по национальному принципу. 6 краев и 49 областей образованы по территориальному принципу. Кроме того, в состав федерации входят города федерального значения - Москва и Санкт-Петербург. Естественно, что образованные на различных основаниях субъекты и не могут быть равными по своему характеру. Все субъекты различны и по своему экономическому потенциалу, количеству населения, историческому опыту и т.д.

Фактическое неравенство субъектов усугубляется и непоследовательностью конституционного регулирования их политического статуса и их юридическим неравенством, причем закрепленным конституционно.

Ст. 5 Конституции России закрепляет в п. 1 равноправие субъектов Российской Федерации. Однако уже п.2 этой же статьи содержит противоречащее этому положение, отрицая принцип равноправия. Республика определяется Основным Законом как *государство*, имеющее свою Конституцию. Иные же субъекты согласно п. 2 ст.5 как «государства» не квалифицируются и, соответственно, своей Конституции не имеют. Более того, в разделе втором Конституции республики характеризуются как суверенные образования (что вообще противоречит основам федерализма). Подобное неравноправие нашло свое проявление и в договорах между субъектами и федеральными органами, федеральным центром. Юридическое неравенство порождает неравенство экономическое, организационное. Поэтому не случайно области и края, как субъекты федерации, в своих отношениях с центром пытаются добиться равного экономического положения с респуб-

ликами. Все это усложняет отношения не только между ними и центром, но и между различными по характеру субъектами.

Имеется и еще одна проблема в сфере федеративного устройства. Так, отдельные субъекты федерации территориально находятся в границах другого субъекта. В частности, в границах территории Тюменской области расположены два других (по Конституции равноправных с ней) субъекта - Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа. Такое положение вносит сложности в их взаимоотношения экономического и политического характера. В частности, в отношении между Тюменской областью и входящими в нее субъектами федерации вынужден был вмешаться Конституционный суд (см. Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 1997 г.).

Указанные противоречия вызывают неустойчивость национально-государственной организации России, порождают споры и межнациональные и территориальные конфликты, крайним проявлением которых явились чеченские события.

Одним из путей совершенствования федеративной формы России является образование на ее территории федеральных округов, объединяющих несколько субъектов Федерации. Одной из основных задач такого образования является приведение законодательства субъектов Федерации в соответствие с федеральным законодательством. В последнее время вынашивается идея объединения субъектов федерации. Прежде всего, это касается субъектов, входящих в состав других субъектов (например, Краснодарский край). (Первая попытка – создание Пермского края.) Высказывалась мысль об объединении ряда уральских областей (Челябинской, Курганской, Свердловской). Указанные попытки еще раз подтверждают, что вопрос о совершенствовании Российской Федерации назрел и требует разрешения.

Политический режим Российского государства

Определенные проблемы существуют и в формировании и функционировании политического режима в России. *Конституция РФ закрепляет Россию как демократическое государство*, т.е. конституционно фиксирует демократический режим. Демократия как политический режим характеризуется наличием демократических права и свобод и фактическим участием населения в управлении делами государства и общества. Демократический характер Российского государства подкрепляется и рядом конституционных положений.

Согласно Конституции, граждане РФ наделены широким комплексом прав и свобод, обеспечивающим их самостоятельное и активное участие в

решении государственных вопросов. Представительные органы государственной власти и местного самоуправления формируются населением, и ряд должностей замещаются путем выборов. В стране закреплено идеологическое многообразие, многопартийная система.

Однако формальное закрепление указанных положений еще не означает подлинной, реальной демократии. Переход к демократии осуществляется после длительного тоталитарного режима. Не имея практики демократической деятельности и высокого уровня политической культуры, народные массы не всегда могут реально и правильно воспользоваться демократическими правами и свободами.

Нередко выборы, например, превращаются в политические шоу, выдвигающие на политическую арену людей, не подготовленных к политической деятельности.

Поэтому политическая обстановка в стране неустойчива и противоречива.

Так, многие права и свободы граждан остаются на бумаге. Не реализуются, в частности, такие экономические и социальные права как право на труд, на социальное обеспечение, на оплату по труду. Политический плюрализм превратился в наличие огромного количества партий, которые в большинстве своем не выражают интересов какой-либо группы, а лишь интересы их организаторов. Демократическая эйфория первых лет перестройки быстро прошла и уставшие от многочисленных политических мероприятий, народные массы охладели к политической жизни. Это сказалоь, в частности, в низкой явке на избирательные участки, в результате чего во многих случаях выборы объявляются несостоявшимися.

По своему характеру политический режим современной России можно было бы определить как либерально-демократический. Однако он несет на себе груз тоталитаризма. Отсутствует и надлежащая социальная база подобного режима. Средний класс, основа его, только формируется.

В условиях усложняющейся социально-политической и экономической обстановки в стране не исключено установление в России и жесткого авторитарного режима чилийского образца. Наблюдаются в стране и элементы диктатуры мафиозно-криминалистического капитала. Это проявляется в росте коррупции, в сращивании бюрократических государственных структур с криминальными образованиями. По крайней мере, либерально-демократический режим, проводимый правящей группировкой, подвергается нападкам как справа, так и слева.

2.2. *Функции Российского государства*

Основные направления деятельности государства, отражающие его сущность и назначение в обществе, определяются в юридической науке как его функции. Подобным образом трактуют функции государства большинство авторов²⁵.

Однако в последнее время в литературе появились новые трактовки государственных функций. Так, Л.А.Морозова определяет функции как «особый механизм государственного воздействия на общественные отношения и процессы, охватывающие основные направления его деятельности по управлению обществом»²⁶. Как видим, в этом случае функции как направления деятельности отождествляются с организацией этой деятельности, т.е., по сути, с механизмом государства.

Нельзя отождествлять функции государства и с непосредственной деятельностью, т.е. с тем, что делает государство, чем занимается, какие вопросы решает. В силу публичного характера власти, наличия средств бюджета государство способно выполнять максимально широкий круг действий, внедряться в самые разнообразные сферы деятельности. Полагаем, что к функциям государства относится не всякая его деятельность, а только та, которая вытекает из его сущности, природы, назначения в обществе. Т.е. можно сказать, что функции государства - это те направления деятельности, ради осуществления которых оно и создано. Это направления деятельности, которые должно осуществлять именно государство. Пока они существуют, должно существовать и государство. Понимаемые так, функции позволяют правильно определить динамику развития государства и определить закономерности его развития.

Прежде всего, все функции государства подразделяются на *внешние* и *внутренние*. Последние, в свою очередь, целесообразно подразделять на *организационные* и *охранительные*.

Среди *организационных функций* следует выделить *экономические, политические, социальные и идеологические*.

В современных условиях на первое место выдвигается *экономическая функция*, ибо в стране осуществляется переход к принципиально иным формам и методам хозяйствования, многообразию форм собственности. Опыта подобного ведения хозяйства у российского государства нет. В условиях государственной формы собственности преобладали командно-административные методы управления экономикой. В этих условиях государство, будучи собственником орудий и средств производства, осуществ-

²⁵ См., например: *Общая теория государства и права. Академический курс. М., 1998. С. 197; Матузов Н.И. Малько, А.В. Теория государства и права. М., 1997. С. 61.*

²⁶ *Морозова Л.А. Проблемы современной российской государственности. М., 1998. С. 34.*

ляло хозяйственно-организаторскую функцию. Планово-директивными методами оно полностью определяло направления и характер экономического развития. В условиях частной собственности подобные методы невозможны, ибо рыночные отношения регулируются по законам рынка, согласно экономическим законам.

В этих условиях экономические процессы регулируются со стороны государства путем правильного налогообложения и инвестирования, контроля за монопольно-высокими ценами, государственного заказа на производство отдельных видов продукции, контролем за использованием стратегически важного сырья и материалов, обеспечения необходимого уровня планирования. Конституция РФ так закрепляет содержание этой функции: «В Российской Федерации гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности».

То есть экономическая функция - необходимая и основная функция любого государства, при любой форме собственности и любом политическом режиме.

К сожалению, отказавшись от тотального регулирования экономики, пытаясь быстрее внедрить рыночные отношения, наше государство почти полностью отказалось от осуществления этой своей функции. Хотя рыночная экономика характеризуется процессами саморегуляции, самоорганизации, что является ее главным преимуществом перед плановой, однако в ее нынешнем виде она ведет к гипертрофированному развитию процессов, обуславливающих быстрое истощение всех природных ресурсов. В результате экономика страны потеряла управляемость, целенаправленное развитие, общество понесло огромные экономические потери из-за вывоза сырья и материалов за рубеж, снижения объемов производства и производительности труда. Вместо цивилизованного мы получили дикий, неуправляемый и нерегулируемый рынок. А поскольку государство «ушло» из экономики, его место заняли мафиозные криминальные структуры, которые во многих сферах контролируют рынок.

Сейчас перед государством стоит сложная задача «возвращения» в рынок, обеспечения эффективного цивилизованного воздействия на него, целенаправленного воздействия в экономической сфере. Однако государство по-прежнему основное внимание обращает на развитие сферы, связанной с использованием сырьевых запасов. По-прежнему в стране недостаточно развиваются наукоемкие высокотехнические производства, российские товары остаются неконкурентноспособными на международном рынке.

Решение этой задачи тесно связано с осуществлением еще одной функции - *функции обеспечения научно-технического и социального прогресса*. Суть ее заключается в том, что именно государство (в силу своего поло-

жения в обществе) должно обеспечить поступательное развитие общества, осуществлять (путем стимулирования, финансирования, организационными мерами) его научный, технический социальный прогресс. В последние годы внимание государства к этой стороне его деятельности значительно ослаблено. Из-за отсутствия достаточного финансирования свертываются многие приоритетные (а порой и жизненно необходимые) направления научных исследований. В результате Россия утрачивает приоритет во многих сферах науки и техники, таких как освоение космического пространства, атомная энергетика, авиастроение и т.д. Это сказывается не только на ее авторитете в мире, но и на темпах экономического развития страны.

Другой важной функцией государства является *социальная функция*. Ее назначение и цель – создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека²⁷. Практически она проявляется в создании равных стартовых условий для деятельности, обеспечении соответствующего уровня образования, здравоохранения, профессиональной подготовки людей. Главное же - социальное обеспечение нетрудоспособных, престарелых, инвалидов, безработных, многодетных семей и других категорий, в силу каких-либо причин не способных самостоятельно достигнуть нормального жизненного уровня.

В ст. 7 Конституции РФ закреплено, что Россия - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. К сожалению, это положение во многом оказалось декларативным. Неэффективная реализация экономической функции привела к угрозе реализации и социальной функции. Не имея материальной базы, государство оказалось не способным осуществить и социальные задачи. За последние годы миллионы жителей страны оказались за чертой бедности. Несвоевременно выплачиваются социальные пособия и заработная плата работникам бюджетной сферы, низкий уровень этой зарплаты не может обеспечить достойный уровень жизни россиян. Снижение уровня производства и остановка предприятий привели к резкому росту безработицы. Зато катастрофически быстро богатели связанные с криминальными структурами люди, которые за бесценок скупали достояние народа - промышленные предприятия, квартиры, учреждения культуры.

Важное место в деятельности государства занимает *идеологическая функция*. Проводимые государством социальные, экономические и политические изменения не могут осуществляться исключительно силовыми методами.

²⁷ См. ст. 7 Конституции России. Во всеобщей декларации прав человека провозглашено право каждого на жизненный уровень, необходимый для поддержания здоровья и благосостояния как самого человека, так и его семьи. (Ст.25).

Но даже проводимые правовыми средствами, они должны быть понятны и правильно восприняты населением, гражданами. Прежде чем принуждать, необходимо убедить население в правильности и необходимости проводимого курса. Для осуществления этой функции государство имеет свои средства массовой информации, иные формы массового воздействия. В советском государстве эта функция сводилась к внедрению в сознание людей коммунистических идей, решений партийных съездов и пленумов ЦК КПСС, к массовой обработке масс в духе марксистско-ленинской идеологии. Это было тем более возможно, что в собственности государства не только находились все средства массовой информации но и культурные, учебно-воспитательные учреждения.

В современной России при отсутствии монополии КПСС на политические идеи, в условиях политического и идеологического плюрализма нет необходимости в обработке масс в духе единой господствующей идеологии. В этих условиях средства массовой информации находятся не только в руках государства, но и в частной собственности. Через них проводятся самые различные политические, правовые и нравственные идеи. К сожалению, в идеологической сфере государство не проявляет должной активности, инициативы. Более того, оно утрачивает влияние на различные средства массовой информации: ведущие телевизионные каналы, газеты переходят под влияние различных политических сил. Положение усложняется и тем, что в обществе отсутствует какая-либо общественно значимая в современных условиях идеология.

Ее не имеет ни государство, ни многочисленные партии. В последнее время поставлена задача выработки подобной русской идеи, которая была бы способна увлечь массы на решение стоящих перед обществом задач. Но пока таковой не выработано и не предложено обществу. В последние годы общественное развитие России осуществлялось на волне критики существующего социалистического строя, руководящей роли КПСС. Они позволили сломать существующие политические и социальные структуры, но какого-либо конструктивного значения для общества не имеют... Абстрактные идеи «рынка», «рыночных отношений» также нельзя признать ясными и конструктивными. Весьма неопределенна и идея «правового государства», получившая распространение в юридической науке и политологии. Предпринимаются попытки внедрить в общественную жизнь идеи христианства (которые имеют глубокие корни в России, но за годы советской власти были утрачены), в отдельных регионах страны получают распространение идеи исламизма. Сказанное говорит о необходимости совершенствования идеологической функции государства.

Важнейшее значение в деятельности любого государства имеют *охранительные функции*.

К ним относятся функции *охраны собственности, охраны правопорядка, охраны прав и свобод и охраны природы.*

В советском государстве на первое место выступала *функция охраны государственной собственности*, имевшей приоритет перед личной собственностью. В современных условиях разнообразия форм собственности государство должно осуществлять в равной степени охрану всех форм собственности, в том числе и частной. Пока же достаточно эффективной охраны собственности не происходит. В стране множатся многочисленные «пирамиды», путем мошенничества изымающие у граждан значительные денежные средства, растет вал преступности, связанной с расхищением не только частной, но и в огромных размерах государственной собственности. Длительное время практически безнаказанно расхищались национальные богатства: лес, металл, полезные ископаемые, алмазы.

Конституция РФ закрепила весьма широкий объем экономических, социальных, политических и личных прав и свобод. Поскольку Россия, как закреплено в ст. 1 Конституции, государство правовое - его главная задача и основная *функция - обеспечения реальности прав и свобод.* Ст. 2 Конституции закрепляет, что «признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства». Пока же конституционные права и свободы в должной мере не гарантированы, многие из них не обеспечены ни организационно, ни экономически. Рабочие и служащие месяцами не получают заработную плату, не выплачиваются пенсии и иные социальные пособия, не обеспечивается бесплатное медицинское обслуживание и образование.

Не менее тревожное положение в обществе и в сфере охраны природы. Конституция России (ст. 9) закрепляет, что «земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов...» Однако и эта *природоохранная (экологическая) функция* осуществляется государством явно неудовлетворительно. Если государство, будучи собственником промышленных предприятий, в той или иной мере обеспечивало экологическую безопасность, то в современных условиях новые собственники не имеют ни средств, ни желания заниматься природоохранной деятельностью. В результате отсутствия или несовершенства очистных сооружений загрязняется окружающая среда, водоемы, что наносит непоправимый вред здоровью населения, которое, согласно Конституции, имеет право на благоприятную окружающую среду.

Внешние функции. Экономические, политические и социальные изменения, произошедшие за последние годы внутри страны, не могли не сказаться и на ее внешнеполитической деятельности, на осуществлении ее внешних функций. Причем последние претерпели еще большие изменения, нежели внутренние. После распада СССР и мировой социалистической системы отпала функция сотрудничества и братской взаимопомощи с

социалистическими странами, функция поддержки освободительных движений и помощи развивающимся странам. Одновременно появились и новые функции, не известные СССР - функция сотрудничества со странами СНГ, функция интеграции России в мировую экономику.

Среди внешних функций, осуществляемых современным Российским государством, следует отметить следующие: обороны страны, борьбы за мир и мирное сосуществование, функцию обеспечения мирового правопорядка. Кроме того, государство осуществляет внешнюю экономическую и идеологическую функции.

Одним из важнейших направлений деятельности любого государства является обеспечение безопасности страны от нападения извне. С этой целью государство имеет вооруженные силы.

Советский союз в конкурентной борьбе с Соединенными Штатами создал огромную многомиллионную армию, на содержание и поддержание которой в боевой готовности тратились значительные средства из государственного бюджета. Современный уровень развития мирового сообщества государств позволяет избежать глобальных вооруженных конфликтов. Однако неблагоприятные для России внешнеполитические факторы, такие как расширение НАТО на восток, вооруженные конфликты на южных границах бывшего СССР и др., представляют определенную опасность для суверенитета и безопасности государства. Не исключены локальные конфликты, которые то и дело вспыхивают в различных регионах мира. В новых условиях вооруженные силы России сокращены до уровня разумной достаточности, выведены с территории других государств. Но экономические трудности не могли не сказаться и на уровне обороноспособности, на технической оснащенности, на материальном положении военнослужащих.

Однако в современных условиях внешнеполитическая деятельность государств не сводится только к предотвращению войны. Современный уровень развития общества объективно требует интеграции хозяйственной, культурной и политической жизни всех цивилизованных государств. В этих условиях каждое государство, в том числе и Россия, осуществляет функцию *обеспечения мирового правопорядка*. Основой такого правового порядка являются права человека, обеспечение и защита которых является важнейшей задачей любого государства. Эта деятельность Российского государства осуществляется путем заключения различных международных договоров, деятельности в рамках различных международных и межгосударственных организаций (СНГ, Совет Европы, Организация Объединенных наций и др.)²⁸.

²⁸ *Вместе с тем, на международной арене наблюдается не только сближение по пути единого (униполярного) правопорядка, но и соперничество, раздельное группирование государств на новой идеологической и политической основе. (См.: Сорокин К.Э. Кто про что, а американцы про униполярность // Политические исследования. 1997. № 2. С. 48.*

Российское государство активно участвует совместно с другими государствами и в решении глобальных проблем - борьбы с международной преступностью и международным терроризмом, предотвращением экологических катастроф и локальных межнациональных конфликтов, всеобщей охране природы и мирового океана, освоении космического пространства, борьбе с эпидемиями и опасными болезнями и др.²⁹

Правовые формы осуществления функций Российского государства

Как известно, государство может осуществлять свои функции либо правовыми, либо неправовыми средствами. Для современного цивилизованного демократического государства, каким является Россия, характерны правовые формы их осуществления. Среди них различаются правотворческая, правообеспечительная и правоохранительная деятельность.

Правотворческая деятельность заключается в издании нормативных актов соответствующими компетентными органами. Таковыми в России являются Федеральное Собрание, Президент РФ, Правительство, Федеральные исполнительные органы, органы субъектов Федерации. Значительное количество нормативных актов принимается органами местного самоуправления. Происходящие в стране социальные, экономические изменения, прежде всего, получали правовое опосредование. Правовым основанием осуществления внутренних функций явились Конституция РФ, Конституции и Уставы субъектов федерации, гражданский, уголовный, семейный и др. кодексы, большое количество законов. Иного законодательного закрепления потребовали внешние функции. С этой целью приняты такие законы как «Об обороне», «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности», «Об иностранных инвестициях в РСФСР» и др.

Правоприменительная деятельность проявляется в проведении в жизнь законов и иных нормативных актов государства. Она осуществляется компетентными правоприменительными органами путем принятия индивидуальных правоприменительных актов (Приказы о приеме на работу, зачислении в учебные заведения, решение о назначении пенсии, ордер на квартиру и др.). Эффективность этой деятельности зависит от уровня квалификации работников. Новая социальная, экономическая реальность потребовала пересмотра теоретических положений правоприменения (см. об этом ч. 2 данной работы).

²⁹ См., например: *Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением // Собрание законодательства РФ. 1996. № 18. Ст. 2066.*

Правоохранительная деятельность связана с деятельностью компетентных (правоприменительных) органов по защите норм права и индивидуальных актов от нарушения, по охране прав и свобод человека и гражданина, закрепленных Конституцией и законами РФ. Особая роль в этой деятельности принадлежит органам правосудия - судам различного уровня и компетенции. К сожалению, судебная власть не получила еще подобающего ей места в системе ветвей власти. В советский период явное преимущество имела ветвь исполнительной власти, подкрепляемая деятельностью КПСС. В современных условиях роль судебных органов значительно возросла. Однако суды пока еще не стали подлинными органами правосудия. В сознании граждан они по-прежнему рассматриваются как правоохранительные органы, решения которых принимаются исключительно с обвинительным уклоном.

К сожалению, в деятельности Российского государства не исключены и неправовые формы осуществления функций, решения тех или иных политических задач. Ярким примером этого могут служить события в Чечне, когда государство пыталось решить экономические и политические проблемы вооруженным путем.

2.3. Механизм Российского государства

Для государства как организации политической власти характерна высокая организованность, находящая свое проявление в его механизме. *Под механизмом государства понимается система государственных органов, посредством которых осуществляются задачи и функции государства.* К сожалению, в отечественном государствоведении нет единства в трактовке механизма государства. В частности, отдельные авторы в качестве элементов механизма государства рассматривают государственные учреждения и даже предприятия³⁰.

С подобной трактовкой вряд ли можно согласиться. Включение в механизм государства государственных предприятий, учебных заведений, медицинских учреждений и т.д. приведет к отождествлению государства и общества, тогда как государство – организация публичной власти, отделенной от общества. Подобное отождествление имеет и негативный характер в практическом плане. Ведь в этом случае негативные последствия неэффективного функционирования государства можно объяснить слабой работой именно учреждений, их работников, т.е. членов гражданского об-

³⁰ См., например, С. А. Комаров, А. В. Малько. *Теория государства и права.* М., 1999. С. 236.; О. Масюкевич. *Теория государства и права.* М., 1996.; *Теория государства и права.* Ред. В. М. Корельский, В. Д. Первалов. Екатеринбург, 1996. С. 155.

щества, а не государства. Тем самым с государства снимается ответственность за недостаточно эффективную работу по осуществлению своих функций.

Полагаем, что необходимо различать два понятия: «механизм государства» и «механизм осуществления функций государства». Первый представляет собой систему государственных органов, второй, помимо этого, включает и учреждения, организации общества, обеспечивающие осуществление этих функций (например, через медицинские учреждения обеспечивается социальная функция государства, через деятельность промышленных предприятий – экономическая и т.д.).

Механизм Российского государства имеет достаточно богатую историю, различные этапы становления и развития, определенные традиции. С момента своего образования механизм русского государства определялся преимущественно монархической формой правления, причем в России монархия так и не стала ни конституционной, ни парламентарной, хотя в истории Руси известны и такие демократические институты как вече, Земские соборы, Боярская и Государственная думы. С 1917 по 1936 год, согласно Конституциям 1918 и 1925 г., в России существовала съездовская система власти, когда существовали специфические органы власти - съезды советов. По Конституции Российской Федерации 1937 г. высшими органами власти стали Верховный Совет и коллективный глава государства - Президиум Верховного Совета. В 1989 г. в качестве высшего органа власти вновь утверждается Съезд народных депутатов, но одновременно с Верховным Советом. При этом последний впервые стал двухпалатным. Подобная структура просуществовала до 1993 года, когда Конституцией была закреплена ныне действующая структура государственного аппарата. С 1990 г. был впервые избран Президент СССР. Вслед за этим были установлены президентские должности в республиках, в т.ч. и в России.

Первичной ячейкой государственного аппарата является государственный орган - организация или индивид, наделенные государственно-властными полномочиями для осуществления соответствующих функций государства. Государственно-властный характер органа проявляется в том, что он может издавать правовые (индивидуальные или нормативные) акты.

Исторически обусловленная со времен Ивана Грозного абсолютистская организация центральной власти превращала ее в центр принятия решений, обязательных для исполнения на огромных просторах страны. Насажденная Петром Первым громоздкая бюрократия придала этой супергосударственности некое подобие рациональной организации и сделала отношения господства-подчинения центра и периферии еще более жесткими. Сталинская тоталитарная государственность довела эту тенденцию до логической завершенности. Изменения в механизм государства, закреплен-

ные действующей Конституцией, расшатали, но до конца не уничтожили указанную централизацию.

Не ликвидирована и одна из бед российской государственности – бюрократизм в деятельности государственного аппарата. Бюрократизм – следствие наличия специального социального слоя – бюрократии. Однако сама по себе бюрократия – не негативное, а естественное состояние государственности. Государственная власть – власть публичная, осуществляемая специальным отрядом людей – чиновников, государственных служащих, бюрократов. Деятельность бюрократического аппарата эффективна, если она подконтрольна обществу и осуществляется в рамках закона. В том же случае, когда чиновники (бюрократы) принимают решение, руководствуясь личными мотивами, в основу решения ставят личное усмотрение и интересы, налицо бюрократизм. Для бюрократа «государственная цель, превращается в его личную цель, в погоню за чинами, в делание карьеры»³¹, в удовлетворение своих потребностей а личные, канцелярские задачи превращаются в государственные³². Бюрократизм включает в себя следующие компоненты:

- в политическом плане – чрезмерное разрастание и безответственность исполнительной власти;
- в социальном – отчуждение этой власти от народа;
- в организационном – канцелярская подмена содержания формой;
- в морально-психологическом – бюрократическая деформация сознания.

Бюрократизм имманентен сложившейся командно-административной системе, которая зиждется на всеилии государственной власти, способной якобы преодолеть любую политическую, экономическую, идеологическую задачу. При этом, согласно «закону Паркинсона», бюрократическая организация стремится к расширению своего влияния, к саморазрастанию.

Для российской государственности бюрократизм - явление традиционное, проявляющееся на всех стадиях ее развития. Он был характерен и для царской России, и для СССР. К сожалению, происходящая в обществе демократизация не искоренила этот недуг государства. Более того, бюрократизм в современной России не сокращается, а возрастает. Незрелость гражданского общества – политических партий, общественных организаций, групп, представляющих различные интересы, означает, что столь важная сила, уравновешивающая государственную власть, практически отсутствует.

³¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т.7. С.529.

³² Маркс К., Энгельс Ф. Соч.Т.1. С.271.

Одним из проявлений и негативных последствий бюрократизма является коррупция. Преследуя свои частные интересы, представители бюрократического аппарата управления рассматривают соответствующие институты и процедуры как источник своего существования и обогащения. И в этом взаимосвязь бюрократии и коррупции. Согласно данным Центра антикоррупционных исследований и инициатив, обнародованным в 2000 г., Россия входит в число самых коррумпированных государств в мире.

Следовательно, одной из важных задач в государственном строительстве России является борьба с бюрократизмом и как следствием его – коррупцией.

Основными путями решения этой задачи являются:

- сокращение государственного аппарата;
- демократизация деятельности государства, постановка государственного аппарата под контроль общества;
- совершенствование правового регулирования деятельности гос. аппарата;
- повышение компетентности государственных служащих.

Органы современного Российского государства

Согласно Конституции РФ, государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент, Федеральное Собрание, Правительство, суды Российской Федерации.

Президент Российской Федерации. Институт президентства не имел места в России до 1990 г., когда он был введен в Советском государстве. В России этот пост был введен на основании референдума 17 марта 1991 г. Первый Президент был избран 12 июня 1991 года.

По Конституции РФ Президент является главой государства. Он также является гарантом Федеральной Конституции, прав и свобод человека и гражданина. Президент в соответствии с Конституцией и федеральными законами принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование всех органов государственной власти.

В соответствии с Конституцией ему принадлежит прерогатива определения внутренней и внешней политики государства. Как глава государства он представляет Россию как внутри страны, так и в международных отношениях.

Кроме того, Президент является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ.

Следовательно, Президент РФ имеет рычаги воздействия на все три ветви власти:

законодательную: право законодательной инициативы, право отлагательного вето, наконец, право роспуска Государственной Думы;

исполнительную: фактическое формирование исполнительной власти и элементы руководства ею;

судебную: подбор кандидатур судей высших судебных органов, Генерального прокурора, назначение судей федеральных судов.

Президентом может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в России не менее 10 лет. Он избирается на основе прямого равного голосования гражданами России сроком на четыре года. Некоторые свои полномочия он осуществляет совместно с Федеральным Собранием России (например, назначает Председателя Правительства и других высших должностных лиц государства).

Анализ конституционных положений позволяет заключить, что Президент обладает весьма широкими полномочиями в различных сферах общественной жизни. Кроме того, он имеет еще ряд полномочий в сфере правового регулирования общественных отношений. Он, в частности, обладает правом законодательной инициативы, имеет право отлагательного вето на принятые законы, он подписывает и обнародует законы, кроме того, он издает Указы, обладающие наиболее высокой после законов юридической силой, назначает проведение референдума. Наделяет Конституция Президента и полномочиями в отношении актов, издаваемых органами исполнительной власти субъектов Федерации. В случае противоречия этих актов Конституции или федеральным законам Президент имеет право приостановить действие таких актов до решения этого вопроса соответствующим судом.

Осуществляя полномочия, связанные с законодательной властью, Президент назначает выборы в Государственную Думу, а в отдельных случаях, указанных в ст.111 и 117 Конституции, может распустить ее.

Еще более значительны полномочия Президента во взаимоотношениях с исполнительной властью. Он назначает Председателя Правительства и определяет состав последнего, представляет Государственной Думе кандидатуру на должность Председателя Центрального банка РФ, назначает и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства и федеральных министров. Не будучи главой Правительства, Президент тем не менее может председательствовать на заседаниях Правительства.

Полномочия Президента распространяются и на сферу судебной и правоохранительной деятельности. Так, он представляет Совету Федерации кандидатуры на должность судей Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного судов, Генерального прокурора РФ, назначает судей других федеральных судов.

В последнее время в рамках тенденции по усилению вертикали власти

роль президента значительно возросла. Так, в решении многих региональных вопросов повысилась роль полномочных представителей Президента в федеральных округах, предполагается предоставление полномочий Президенту по назначению губернаторов субъектов федерации.

Наряду с федеральным Президентом институт президентства существует и в ряде республик в составе РФ.

Федеральное собрание - парламент Российской Федерации - является представительным и законодательным органом. Федеральное собрание состоит из двух палат - Совета Федерации и Государственной Думы. В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта федерации: по одному от представительного и исполнительного органа государственной власти.

Государственная Дума состоит из 450 депутатов. Ее главная функция - принятие законов. Она дает Президенту согласие на назначение Председателя Правительства. Следует отметить, что, как и в любом демократическом государстве, политика Думы во многом определяется соотношением политических сил в парламенте. В последнее время значительное влияние на политику Думы оказывает политическая партия «Единая Россия», получившая большинство мест в Думе.

Совет Федерации одобряет принятые Думой законы. Кроме того, он по представлению Президента назначает на должность судей Конституционного, Верховного и Высшего арбитражного судов, назначает на должность и освобождает от должности Генерального прокурора РФ. Если в первые годы после принятия Конституции членами Совета Федерации являлись преимущественно главы исполнительной и законодательной власти субъектов федерации, то сейчас - назначенные представители власти.

Правительство Российской Федерации осуществляет исполнительную власть. Оно состоит из Председателя Правительства, заместителей Председателя и федеральных министров. Его задача - обеспечить проведение законов Российской Федерации в жизнь. Оно также обеспечивает реализацию внутренней и внешней политики государства путем различной управленческой деятельности по выполнению его функций. Правительство - не простая сумма министерств и ведомств, а самостоятельный орган государства. Оно обладает правом законодательной инициативы, формирует и исполняет государственный бюджет, осуществляет управление федеральной собственностью и т.д. Правовое положение Правительства закреплено Законом о Правительстве Российской Федерации от 11 апреля 1997 г.

Деятельность Правительства осуществляется посредством функционирования работающих под его руководством различных органов исполнительной власти. Среди них различаются федеральные министерства, государственные комитеты, иные федеральные органы исполнительной власти

(например, Федеральная налоговая служба и др.). Председатель Правительства в период болезни Президента осуществляет функции главы государства. При осуществлении своих функций Правительство издает нормативные акты в форме Постановлений и Распоряжений.

В последние годы структура Правительства значительно изменилась. Сократилось количество министерств, изменилась их внутренняя организация. Однако как оказалось, в количественном отношении бюрократический аппарат от этого не сократился.

Судебная власть - одна из ветвей власти, являющаяся самостоятельной и действующая независимо от иных ее ветвей - законодательной и исполнительной. Согласно Конституции РФ и Федеральному конституционному закону «О судебной системе Российской Федерации» правосудие в России осуществляется только судом посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Судьи независимы и подчиняются только Конституции и федеральному закону.

Судебная система РФ охватывает три разновидности органов судебной власти: Конституционный суд, Верховный суд и поднадзорные ему нижестоящие суды общей юрисдикции, Высший арбитражный суд и поднадзорные ему нижестоящие арбитражные суды.

Конституционный суд является судебным органом конституционного контроля. Он рассматривает дела, связанные с охраной Конституции, и дает ее толкование. Если Конституционный суд признает акт противоречащим Конституции, он утрачивает силу.

Верховный суд РФ является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции, осуществляет судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики.

Высший арбитражный суд РФ - высший судебный орган по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами. Он осуществляет судебный надзор за деятельностью арбитражных судов и дает разъяснения по вопросам арбитражной практики.

Несмотря на повышение роли судов в последнее время, судебная власть не заняла еще подобающего ей места в системе государственных органов. Достаточно сказать, что судьи не избираются населением, а назначаются Президентом. По-прежнему акты высших судебных органов не обладают нормативным характером, не имеют силы прецедента. Нижестоящие суды находятся в имущественной зависимости от исполнительных органов (в плане получения жилья для судей, помещений судов и т.д.). Решения судов зачастую не выполняются.

В последние годы в стране проводится судебная реформа, которая призвана решить задачу создания сильного и авторитетного правосудия, спо-

собного обеспечить защиту прав и законных интересов граждан и организаций.

Прокуратура Российской Федерации составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору России.

Генеральный прокурор назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации по представлению Президента. Он назначает прокуроров субъектов федерации по согласованию с последними и иных прокуроров. Полномочия, организация и порядок деятельности Прокуратуры определяются Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации». Согласно этому закону прокуратура выделена в самостоятельную структуру как орган общего надзора за исполнением законов. Кроме того, на прокуратуру возложена функция координации деятельности органов внутренних дел, Федеральной службы безопасности, федеральных органов налоговой полиции, таможенных органов РФ и других правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Вооруженные силы занимают особое положение в системе государственных органов РФ. Федеральный Закон “Об обороне” определяет их как государственную военную организацию, составляющую основу обороны страны. Деятельность вооруженных сил осуществляется на основе Конституции в соответствии с федеральными законами.

Управление ими осуществляется министром обороны РФ через Министерство обороны и Генеральный штаб вооруженных сил. Хотя органы Вооруженных Сил структурно отнесены Конституцией РФ к исполнительным органам государственной власти, их функциональное назначение и специфика позволяют выделить их в специальную подсистему в рамках силовых структур.

Вооруженные Силы призваны осуществлять внешнюю функцию - оборону страны от нападения извне. Кроме того велика их роль и в обеспечении функции борьбы за мир, предотвращении новых войн, которую они осуществляют, участвуя в качестве миротворческих сил и т.д. Однако и в царской России, и в СССР вооруженные силы использовались и для осуществления внутренних функций, для решения внутренних экономических, политических и социальных задач. Армия, например, рассматривалась как школа воспитания подрастающего поколения, она решала и экономические задачи (строительство жилья, дорог, иных объектов хозяйственного назначения). Нередко вооруженные силы использовались и для разрешения различных внутривнутриполитических конфликтов. Эти задачи решаются и частями Российской армии, что особенно ярко проявилось в чеченских событиях. Принципиальное значение для России имеет порядок формирования состава Вооруженных Сил. Сейчас особенно остро стоит зада-

ча формирования профессиональной армии, ибо, как показывает опыт, боевая подготовка военнослужащих срочной службы не удовлетворяет требований сегодняшнего дня.

Принципы организации и деятельности механизма государства

Организация и деятельность государства осуществляются на определенных принципах, под которыми понимаются отправные начала, руководящие идеи, положенные в основу функционирования государственного аппарата в целом и отдельных органов.

Среди принципов, характерных для всей системы государственных органов, следует отметить следующие:

Принцип разделения властей, согласно которому государственная власть осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви. Этот принцип получил конституционное закрепление в ст.10 Конституции РФ. Практическая его реализация проявляется в самостоятельности органов, относящихся к различным ветвям власти, разграничением их компетенции, невмешательстве в дела различных ветвей. Кроме того разделение властей предполагает механизм “сдержек и противовесов”, для предотвращения излишнего усиления одной ветви власти за счет других. Реальность этого механизма проявляется в том, что, например, Президент подписывает законы, которые принимаются органом законодательной власти, в отдельных случаях Президент может распустить Государственную Думу. Последняя, в свою очередь, может выразить недоверие Правительству, инициировать отзыв Президента. Законопроекты о введении или отмене налогов, об изменении финансовых обстоятельств и т.д. могут быть внесены в Государственную Думу только при наличии заключения Правительства. Судебная власть способна отменить любой акт, в том числе и закон, если он противоречит Конституции. Данный принцип представляет собой системообразующий фактор механизма современного Российского государства.

Вместе с тем, политическая практика показывает, что практическая деятельность механизма государства далека еще от реализации указанного принципа. В частности, в нашем государстве практически в самостоятельную ветвь власти выделилась президентская власть. По существу, она весьма велика количественно, имеет разветвленную структуру (полномочные представители Президента имеются в субъектах федерации, во всех ветвях государственной власти, администрация Президента имеет весьма разветвленную структуру и является едва ли не самой многочисленной среди остальных ветвей). Кроме того, полномочия Президента в соотношении с иными ветвями имеют явное преимущество. Так, Государственная Дума

может инициировать отзыв Президента, однако сама процедура отстранения его от должности весьма и весьма сложна (в ней задействованы все ветви власти). Роспуск же Государственной Думы Президентом (в соответствии со ст.111 и 117 Конституции) значительно упрощен. Расширились полномочия Президента и в формировании исполнительных органов субъектов федерации. Так, губернаторы областей сейчас избираются областными представительными органами по рекомендации Президента.

Принцип демократизма проявляется в демократической организации деятельности государства, в республиканской форме правления, наличии выбираемых населением представительных органов власти и президента. Население также имеет право участвовать в делах государства, в решении политических вопросов. Это проявляется, например, в праве на референдум, на обсуждение проектов нормативных актов. Народ осуществляет свою власть как непосредственно, так и через органы местного самоуправления. Однако, не имея достаточного опыта демократической организации общества, Россия не могла «без потерь» перейти на демократические принципы деятельности. Так, демократизм предполагает многопартийность и политический плюрализм. За последние десять лет в России, основываясь на многопартийности, создано огромное количество политических «партий». Только для участия в выборах в Государственную Думу их регистрировалось свыше ста. Всего же, по данным печати, на федеральном и местном уровнях в России в разное время было образовано свыше трех тысяч партий. Понятно, что они не являются партиями в собственном смысле, как организациями, выражающими интересы класса (нации, крупной социальной группы).

Но и подобная несовершенная демократия в России находится под угрозой. В условиях экономической и политической нестабильности, роста преступности все больше раздается предложений о переходе к «подлинной демократии» по чилийскому образцу. Речь идет о переходе к демократии через жесткий авторитарный режим. Подобные предложения находят отклик у населения, ибо традиционно руководство в России осуществлялось с помощью «сильной руки».

Принцип законности заключается во всеобщности требования соблюдения и исполнения законов. Этот принцип закреплен в ст.15 Конституции, где говорится, что органы государственной власти и должностные лица, равно как и органы местного самоуправления, граждане и их объединения, обязаны соблюдать Конституцию и российские законы. Практическая реализация этого принципа в деятельности государственного аппарата заключается в том, что деятельность всех органов регламентирована законами, в которых закреплена их структура, компетенция, порядок формирования и деятельности. В основе деятельности государственных органов лежит именно закон, а не волевые субъективистские проявления чиновников, приво-

дящие к произволу, нарушению прав и свобод граждан.

Нельзя сказать, что это положение неукоснительно соблюдается в механизме государства. Так, деятельность Администрации Президента, ее структура, круг полномочий практически не урегулированы законодательно, что дает большие возможности для субъективизма, волюнтаризма, коррупции.

С другой стороны, законность выступает и как метод государственного руководства, заключающийся в том, что все функции государство осуществляет исключительно правовыми средствами - издавая соответствующие закону правовые акты и обеспечивая их реализацию.

К сожалению, и в этом случае принцип законности нередко нарушается. Государственные органы, особенно органы субъектов федерации, нередко принимают акты, противоречащие не только федеральному закону, но и Конституции. Деятельность некоторых органов государства остается не регламентированной. Достаточно сказать, что предусмотренный действующей Конституцией Закон о Правительстве РФ был принят Государственной Думой только 11 апреля 1997 г., а подписан Президентом 17 декабря 1997 г.

Принцип политического плюрализма. Руководящей и направляющей силой Советского государства являлась КПСС, поэтому деятельность всего государственного аппарата осуществлялась на принципе партийного руководства. В современной России нарушен монополизм одной партии, в стране обеспечивается политический и идеологический плюрализм, многопартийная система. В силу этого и государственные органы действуют лишь на основе закона, их деятельность не связана какой-либо одной идеологией и партийной установкой. Политический плюрализм проявляется в деятельности партийных фракций законодательных органов. Однако в иных государственных структурах деятельность партийных организаций недопустима. Однако множественность политических партий приводит к тому, что ни одна из них не имеет сколько-нибудь ярко выраженной политической или идеологической направленности (за исключением, может быть, КПРФ). Поэтому в парламенте (а значит и на политической арене в целом) проявляется не политический плюрализм, а борьба личных амбиций многочисленных руководителей различных групп.

Следует заметить, что политический плюрализм вовсе не исключает единой, объединяющей народ (нацию) идеи. Исключив из жизни общества марксистскую идеологию, мы не предложили какой-либо иной. Предложение о создании единой национальной идеи повисло в воздухе. Без нее же, как показывает опыт, различные реформы, преобразования (в том числе и в государственной сфере) обречены на неудачу.

Принцип гласности. Деятельность государственного аппарата осуществляется гласно. Направления его деятельности, в том числе и международной, должны быть известны населению страны. Гласность обеспечива-

ется деятельностью пресс-служб, соответствующих органов, средствами массовой информации, посредством официальных выступлений руководителей государственных органов. Принимаемые органами правовые акты должны быть опубликованы в официальных и доступных источниках. Согласно Конституции РФ, правовые акты, затрагивающие интересы граждан, если они официально не опубликованы, не имеют юридической силы (ст.15).

Граждане РФ имеют право на обращение в государственные органы, где они могут получить информацию по интересующему их вопросу, затрагивающему их интересы.

Как федеративное государство Россия должна действовать на основе принципа *федерализма*. Кроме того, в литературе рассматриваются такие принципы как *научности, преимущественной защиты прав человека, сочетания единоначалия и коллегиальности*³³.

2.4. Проблемы формирования правового государства в России

Статья 1 Конституции РФ определила Россию как правовое государство.

Данное положение вряд ли соответствует действительности, однако, его конституционное закрепление означает новый этап в развитии российской государственности, построение ее на принципиально иных основах, чем ранее.

Конституция не содержит определения правового государства, не выработано оно и в практике судебного конституционного контроля. Страна длительное время жила в условиях примата политики над законом и правом, игнорирования индивидуальной автономии и неотъемлемых прав личности, жесткой концентрации власти. В этих условиях задача формирования правовой государственности не только не ставилась, но и сама идея правового государства представлялась реакционной, буржуазной³⁴.

Что касается правовой доктрины России, то в ней имеется согласие относительно существенных моментов, основных принципов правовой государственности. Эти положения российских исследователей основываются на достижениях мировой юридической и политической науки и правовых традициях человеческой цивилизации.

Идея правового государства имеет давние истоки. На необходимость связывания власти законом, правом указывали еще древние мыслители (Платон, Аристотель, Сократ, Цицерон). Их идеи позднее были развиты передовыми представителями буржуазной политической мысли, которые противопостав-

³³ См., например: Лазарев В.В. Липень С.В. *Теория государства и права*. М.,1998.С. 70-75.

³⁴ См. подробнее: *Современные буржуазные учения о капиталистическом государстве*. М.,1967.С.89-127; *Проблемы государства и права в современной идеологической борьбе*. М., 1983, С.117-122; Мамут Л.С. *Проблемы теории государства в современной идеологической борьбе*. М.,1976.

ляля непререкаемость закона феодальному произволу (Ш.Монтескье, Д.Локк, Т.Гоббс и др.). Получили развитие идеи о правовом государстве и в России. К ней обращались как политические деятели (А.Н. Радищев, А.И. Герцен, Н.Г. Чернышевский), так и ученые-правоведы (Б.Н. Чичерин, В.С. Соловьев, Л.И. Петражицкий, Е.Н. Трубецкой, П.И.Новгородцев и др.). Признание специфики российского государственного и правового строя не приводило ученых к созданию национальной идеи правового государства. С.А Котляревский, например, последовательно выступал против попыток «национализировать» данную идею. Однако особенности российской государственности не могли не сказаться на практике формирования такого государства. В 1916 г. Н.Н. Полянский писал: «Едва ли мы преувеличим, сказав, что стремление к проведению в жизнь правового государства переживается русским обществом особенно остро, острее, чем на Западе, потому ли, что у нас оно встречает больше препятствий к своему осуществлению, или потому, что оно у нас еще молодо, еще не превратилось в настойчивую и спокойную энергию»³⁵.

Не случайно в условиях полицейского государства идеи правового государства не смогли пробить себе дорогу и не были осуществлены на практике.

В послеоктябрьский период внимание к проблематике правового государства было ослаблено, а позднее эта идея вообще отвергалась. Советское государство образовывалось согласно марксистско-ленинской доктрине как государство диктатуры пролетариата. Диктатура же, по словам Ленина, - это «власть, опирающаяся непосредственно на насилие, не связанная никакими законами»³⁶.

Следовательно, по своему характеру, по своей сущности диктатура - антипод правовой государственности. В начале 20-х годов, когда в России начала формироваться новая правовая система и была поставлена задача укрепления законности, повышения роли права в хозяйственной жизни, некоторые ученые поставили вопрос о применимости к Советскому государству концепции правового государства. А. Малицкий, например, прямо утверждал, что «Советская республика есть государство правовое, осуществляющее свою деятельность в условиях правового режима»³⁷.

Однако уже в конце 20-х годов положение резко изменилось. В стране складывалась командно-административная система руководства, которая опиралась на силу, властные веления, а не на правовые механизмы. Не случайно в этих условиях идеи правовой государственности не просто забывались, а наступательно отвергались. В этом отношении интерес представляет выступление одного из большевистских политических лидеров

³⁵ Полянский Н. Суд в правовом государстве и наука уголовного процесса //Юридический вестник. М., 1916.

³⁶ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т.37. С.245.

³⁷ Малицкий А. Советская Конституция. М., 1924. С.27-28.

Л.М. Кагановича: «Ведь мы отвергаем понятие правового государства даже для буржуазного государства. И применять его к Советскому государству - значит идти на поводу буржуазных юристов»³⁸.

Дальнейшее внедрение авторитарных методов руководства Сталиным, сосредоточение реальной власти в руках партийно-государственного аппарата, отрыв этой власти от народа вообще исключали возможность внедрения каких-либо элементов правового государства.

Процесс возвращения в Россию идей правовой государственности осуществлялся в русле реформаторских процессов последнего времени. Идея о формировании правового государства была выдвинута XIX Всесоюзной конференцией КПСС. Однако конференция поставила задачу формирования *социалистического правового государства*³⁹. Эта идея получила разработку в трудах советских ученых, была поддержана ими⁴⁰.

Однако дальнейшее развитие общественных отношений показало, что в условиях огосударствления собственности, тоталитарного регулирования не может быть подлинно гражданского общества, как не может быть и правового государства.

Экономические, социальные и политические преобразования, произошедшие в нашей стране за последнее время, изменили ситуацию, поэтому задача построения правового государства была введена в практическое русло. Формально - юридически это получило отражение в Конституции, которая и закрепила Россию как государство правовое.

Благодаря теоретическим разработкам ряда российских ученых-юристов, развивающих идеи о гуманистическом содержании правовых ценностей, о значении прав человека, в теории права сложилось понимание основ правовой государственности как правовой формы организации и деятельности публичной власти и ее взаимоотношений с индивидами как с субъектами права. К числу наиболее существенных признаков правового государства ученые относят следующие:

- ◆ разделение властей;
- ◆ реальность естественных прав и свобод личности;
- ◆ верховенство правового закона;
- ◆ связанность государства правом;
- ◆ правовой характер отношений между государством и обществом, личностью;

³⁸ Каганович Л.М. Двадцать лет строительства советского государства и борьба с оппортунизмом // Советское государство и революция права. 1930. № 1. С. 9.

³⁹ См. Материалы XIX Всесоюзной Конференции КПСС.

⁴⁰ См., например, Алексеев С.С. Правовое государство – судьба социализма. М., 1988.; Социалистическое правовое государство: концепция и пути реализации. М., 1990; Батурич Ю.М., Лившиц Р.З. Социалистическое правовое государство: от идеи к осуществлению. М., 1989. И др.

- ◆ взаимная ответственность государства и личности;
- ◆ развитое гражданское общество.

Естественно, что правовое государство предполагает и совершенную правовую систему.

Анализ политических и правовых реалий в нашей стране не дает оснований для утверждения, что правовое государство в России уже построено. Более того, можно сказать, что путь к правовому государству будет длительным и трудным.

Сейчас же можно отметить, что в этом направлении сделаны только первые шаги.

В стране принята всенародным голосованием демократическая Конституция, закрепляющая не только демократические права и свободы, но и неотъемлемые права и свободы человека. Значительные изменения произошли в экономической сфере (разнообразные формы собственности, рыночные отношения). В политической сфере ликвидирована однопартийная система, имеет место политический и идеологический плюрализм. Обновляется гражданское, социальное законодательство, повышается роль правосудия.

Однако в стране сохраняются факторы, затрудняющие построение правового государства. Отдельные из них порождены традициями российской государственности, другие - происходящими в стране экономическими и политическими процессами, третьи – субъективными моментами.

Прежде всего, это касается формирования гражданского общества. Россия принадлежит к тем странам, которые больше ориентированы на государство, чем на общество. Глубоко укоренено убеждение о необходимости «сильного» государства, что нередко уравнивалось с самоволием власти. Общество же по традиции недостаточно автономно и независимо, а граждане часто оставлены на милость и немилость государства и политиков. В этом плане представляет интерес высказывание А. Грамши: «На Востоке (и в России) государство было всем, гражданское общество находилось в первичном, аморфном состоянии. На Западе между государством и гражданским обществом были упорядоченные взаимоотношения, и если государство начинало шататься, тотчас выступала наружу прочная структура гражданского общества. Государство было лишь передовой траншеей, позади которой была прочная цепь крепостей и казематов»⁴¹.

В России не сформирован средний класс, являющийся опорой гражданского общества. Одновременно увеличивается расслоение общества по крайним полюсам, увеличивается пропасть между имущими и малоимущими слоями населения. Воспитанные на традициях тоталитарной системы, члены общества проявляют политическую пассивность, инертность в

⁴¹ Грамши А. Избр. соч. М., 1957. Т.3.С.200.

решении общественных дел. Не достаточно четко оформлена и политическая система. Многочисленные политические партии и объединения не выражают и не могут выражать интересы каких-либо слоев населения. Низка его политическая и правовая культура. Рыночные отношения не получили цивилизованного характера⁴².

Немало недостатков и в организации самой государственной власти. Принцип разделения властей во многом остается формальным. Законодательная и исполнительная власть не сотрудничают, а находятся в состоянии конфронтации, судебная власть не заняла еще подобающего ей места, возрастают противоречия между федеральным центром и регионами, между субъектами федерации. Не до конца искоренены рецидивы командной системы. Властные структуры нередко решают вопросы не правовыми, а силовыми методами. В свою очередь имеет место и экономический шантаж со стороны общества, давление на власть через забастовки и другие неправовые формы. Не сокращаются, а возрастают бюрократизм и коррупция государственных чиновников, во властные структуры проникают мафиозные элементы.

Недостаточно быстро и последовательно решаются и правовые задачи. Конституция закрепила права человека как часть правовой системы, однако надлежащего механизма их реализации не создано. Не всегда последовательно проводится в жизнь требование верховенства закона. Издается большое количество актов, противоречащих закону и даже Конституции. Законодательные органы не всегда оперативно реагируют на изменяющуюся обстановку, отдельные акты принимаются в угоду политической конъюнктуре, а не в силу объективных потребностей. Не до конца осуществлена регламентация государственного аппарата, его структурных подразделений.

Вместе с тем, сама по себе идея построения правового государства - не научная концепция и не субъективное решение, а объективная необходимость. «Перестройка» в России началась «сверху» без какой-либо научно обоснованной теории государственно-правового строительства. Вместе с тем, концепция правового государства получила научно-теоретическое развитие в мировой и отечественной политической науке, ее элементы активно внедряются в политическую практику многих государств. При этом категория “правовое государство” лишена какой-либо классово-национальной окраски. Правовое государство - это не конечная цель, а достижение и этап в развитии человеческой цивилизации, характеризующий прогрессивное развитие человеческого общества. Поэтому построение такого государства - не очередная «модная» или социально заказанная идея, а закономерность развития всякой, в том числе и российской государственности.

⁴² Более подробно см.: *Проблемы становления гражданского общества в России: Материалы научной конференции. Красноярск, 1994.*

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, Российское государство - государство в полном смысле этого слова. Это не «полугосударство». Оно развивается по единым законам, свойственным любому государству, обладает всеми присущими этому явлению признаками. Поэтому при характеристике его необходимо использовать весь категориальный аппарат теории государства и права.

Вместе с тем на различных этапах своего развития Российское государство не оставалось неизменным, иногда в корне отличаясь от государства предшествующим этапа. Однако оно было государством, распространяющим власть на одной и той же территории, на одних и тех же субъектов.

Поэтому целесообразно вести речь не о Российском государстве, а российской государственности. Категория ГОСУДАРСТВЕННОСТЬ не получила еще теоретической разработки в отечественной науке, поэтому в данной работе сделана попытка определения этой категории.

Анализ России с позиций государственности позволяет сделать вывод, что, изменяясь на протяжении тысячелетия, она сохранила основные черты, закономерности, традиции, ментальность, оставаясь российской государственностью.

Данный вывод имеет существенное значение в современных условиях, когда Россия вновь встает на совершенно новый путь развития, образуя новую форму, механизм, приобретая новые функции. Однако их реализация - не плод научных измышлений или волюнтаристских решений, а результат и продолжение многовековых традиций государственности. Эти традиции необходимо изучать, анализировать и учитывать в ходе государственно-правового строительства.

Учитывая особенности России, нельзя упускать из виду и основные закономерности государственности как явления. Одной из них является дальнейшая демократизация государства, его связь с обществом и правом, формирование правового характера государственности.

В Конституции современной России она определена как государство правовое. Анализ политической действительности позволяет заключить, что данное утверждение пока выдает желаемое за действительное. России пока далеко до правового государства. И сложности его построения определяются не ошибками политического руководства, а особенностями, традициями российской государственности, которые накладывают отпечаток на все стороны общественной жизни, в том числе и на формирование правовой государственности.

Но при всех особенностях общие закономерности развития государственности должны пробить дорогу (помешать этому могут субъективизм, волюнтаризм в руководстве, недостаток научной разработки и игнорирование данных теоретической науки).

Вместе с тем, анализ особенностей и тенденций развития российской (как и всякой иной) государственности нельзя проводить изолированно от особенностей российской правовой системы.

ЛИТЕРАТУРА ДЛЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОГО ИЗУЧЕНИЯ

(1 часть)

Учебная литература

- Абдулаев М.И., Комаров С.А. Проблемы теории государства и права. Кожевников С.Н. Теория государства: Курс лекций: В 2 ч. Н.Новгород, 2003.
- Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права: Учебник. М., 2001.
- Общая теория государства и права. Академический курс. М., 1998
- Проблемы общей теории государства и права/Под ред. В.С. Нерсесянца.М.,2004.
- Проблемы теории государства и права: Учебное пособие /Под ред. М.Н. Марченко. М.,1999.
- Ракитская И.Ф. Теория государства. СПб.,1999.
- Раянов Ф.М. Проблемы теории государства и права. М.,2003.

Дополнительная литература

- Батурин Ю.М., Лившиц Р.З. Социалистическое правовое государство: от идеи к осуществлению. М.,1989.
- Бачило И.Л. Факторы, влияющие на государственность // Государство и право. 1993.№ 7.
- Владимиров А. О национальной государственной идее России. М.,2000.
- Исаев И.А. История России. Традиции государственности. М.,1995.
- Капвелин К.Д. Наш умственный строй. М., 1989.
- Ключевский В.В. Курс российской истории. М., 1987.
- Курашвили К.Т. Федеративная организация российского государства. М.,2000.
- Морозова Л.А. Проблемы современной российской государственности. М.,1998.
- Правовые основы российского государства. М.,2002.
- Проблемы становления гражданского общества в России: Тезисы докладов и материалы научно-практической конференции. Красноярск, 1996.
- Румянцев О.Г. Основы конституционного строя России. М., 1994.
- Скоробогачкий В.В. Россия на рубеже времен: новые пути и старые вехи. Екатеринбург, 1997.
- Солженицын А.И. Как нам обустроить Россию. Посильные соображения. М., 1990.

Сорокин В.В. Государство переходного периода: теоретические вопросы. Барнаул, 2000.

Социалистическое правовое государство: концепция и пути реализации. М., 19090.

Становление новой российской государственности: реальность и перспективы. М., 1996.

Чиркин В.Е. Современное государство. М.,2001.

Шабуров А.С. Теоретические вопросы российской государственности. Екатеринбург, 1998.

ЧАСТЬ 2. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ

1. ПРАВОВАЯ СИСТЕМА КАК ЮРИДИЧЕСКАЯ КАТЕГОРИЯ

1.1. Понятие правовой системы

Проблема правовой системы российского общества - относительно новая в отечественной теории права. Достаточно сказать, что несколько лет назад тема «Правовая система» вообще отсутствовала в министерской программе по теории государства и права. Соответственно не было ее и в учебной литературе. В некоторых учебниках по теории государства и права последнего времени можно обнаружить темы «Правовая система» либо «Основные правовые системы современности». Однако тема «Российская правовая система» содержится далеко не во всех из них. (Нет этой темы в учебниках А.Б. Венгерова (М., 1998), Н.И. и М.Н. Марченко (М., 1996), В.М. Сырых (изд. «Былина», 1998), в учебнике Л. И. Спиридонова (М., 1995), нет ее даже в специализированных учебниках по теории права (Общая теория права /Под ред. В.К. Бабаева. Н. Новгород, 1993).

В учебнике МГУ «Теория государства и права» (М., 1996) в разделе «Правовые системы современности» есть материал о правовых системах Китая, Индии, Японии и др., но нет ничего о российской системе. То же самое в учебнике А.Ф. Черданцева (М., 1999). В учебнике «Общая теория права» под ред. А.С. Пиголкина есть тема «Правовые системы современности», но о российской правовой системе материала нет. Этот список можно было бы продолжить.

Более того, некоторые авторы, используя термин «правовая система», не видят в нем самостоятельного содержания, и утверждают, что понятие «система права» и «правовая система» совпадают⁴³. В действительности эти явления не только не совпадают, но даже и не близки. В лучшем случае с известной натяжкой можно отметить, что система права является составной частью правовой системы.

Под «системой права» понимается внутреннее строение, структура права, характеризующаяся его делением на отрасли и институты в соответствии с предметом и методом правового регулирования. Под «системой нормативного регулирования» («системой социального регулирования») понимается совокупность всех социальных норм (права, морали, корпоративных, религиозных и др. норм, регулирующих поведение людей в обще-

⁴³ См.: Советское государство и право. 1986. № 3.

стве, отношения их между собой.

Понятие «правовые системы современности» связано с типологией права. Оно объединяет группы национальных правовых систем, характеризующихся рядом общих черт: общностью генезиса права нескольких государств, общностью его источников, сходством системы права, принципов правового регулирования, единством юридической терминологии и юридических конструкций и т.д.

Нередко в литературе проводится связь между «правовой системой» и «правовой надстройкой». Действительно, как и правовая система, правовая надстройка объединяет весь комплекс государственно-правовых средств, обеспечивающих государственно-правовое воздействие на общественные отношения. Однако эта категория рассматривается как противопоставление экономическому базису и социально-культурной стороне общества. При этом явления здесь рассматриваются в статике, а не в динамике.

Более широкой категорией, чем «право», является категория «механизм правового регулирования». Однако она охватывает лишь систему правовых средств, не касаясь государственно-властных явлений, связанных с правовым регулированием.

Поэтому подчеркнем, что категория «правовая система» - самостоятельное, богатое по содержанию явление, занимающее свое особое место в категориальном аппарате юридической науки.

Авторы, признающие за ней право на самостоятельное существование, однако, нередко для характеристики используют иные, хотя и связанные с ней категории, затрудняя тем самым понимание ее содержания. Так, в литературе получили распространение такие понятия как «правовая семья», «правовая карта мира» (В. А. Туманов), «юридическая география мира» (В. Кнапп, А.Х.Саидов), «сообщество правовых систем», (Ж. Сталев), «правовой круг» (К. Цвейгеррт, Х. Кётц). Предлагалось различать понятие «правовая система в широком смысле» (тождественное понятию «исторический тип права») и «правовая система в узком смысле» (тождественная понятию «правовая система конкретного государства») Кроме этого, достаточно широко используется и понятие «правовая семья». Так, С.И.Архипов национальные правовые системы группирует в «правовые семьи» («правовые системы в широком смысле объединяющие несколько родственных в правовом отношении стран») ⁴⁴. Характеристику правовой семьи дает А.Х.Саидов: «Под правовой семьей, - пишет он, - понимается более или менее широкая совокупность национально-правовых систем в рамках одного типа, объединенных общностью исторического формирования, струк-

⁴⁴*Теория государства и права / Под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. М., 1997. С.509.*

туры источников, ведущих отраслей и правовых институтов, правоприменения, понятийно-категориального аппарата юридической науки»⁴⁵.

Как уже говорилось, «правовая система» - относительно новое понятие в нашей юридической науке. К проблеме ее отечественная наука подошла только в начале 80-х годов. Обращение к ней было не случайным. Во-первых, в юридической науке Запада эта категория уже получила достаточно широкое распространение. Более того, мировое признание получила богатая по содержанию монография Р. Давида «Основные правовые системы современности», в которой дан достаточно глубокий и аргументированный анализ правовых систем различных государств. Эта работа еще в середине 60-х годов была переведена на русский язык⁴⁶.

Во-вторых, появление данной категории в отечественной науке явилось результатом ее развития. Среди советских правоведов шла длительная полемика по поводу содержания права. Одна группа ученых трактовала право только исключительно как систему норм (нормативный подход). Ярким выразителем его был С.С.Алексеев⁴⁷. Такое понимание права, господствовавшее в советской литературе свыше 50 лет, позднее было подвергнуто критике. Другие авторы предлагали включать в понимание права, помимо норм, и правовые принципы, правосознание. Наиболее емко понимали право представители «широкой трактовки». Они включали в содержание права не только нормы, правосознание, но и правоотношения. А в наиболее широком смысле под правом понималась система общественных отношений, урегулированных правом. Так, Н. И. Козюбра полагал, что именно правоотношения «составляют деятельно-практическую сторону права, его социально реализованное бытие»⁴⁸. Но наиболее широкую трактовку права дал Г.В. Мальцев: «Право – это прежде всего сама общественная жизнь», - писал он в середине 70-х годов⁴⁹.

Попытка расширить содержание права вполне объяснима. Ведь даже самые хорошие, совершенные нормы ничего не значат, если они не реализуются. Закон живет, действует только тогда, когда он исполняется. Не случайно практическую значимость и в нормативном, и в практическом плане имеет не закон, и тем более не правовая норма, а категория законности. «Надзор за законностью», «состояние законности», «укрепление законности» - эти термины и соответствующие им понятия имеют важное значение для правового регулирования. Однако совершенно ясно, что законность

⁴⁵ Саидов А.Х. *Юридическая типология и основные правовые системы современности / Общая теория права: Курс лекций / Под ред. В.К.Бабаева. Н.Новгород, 1993. С.50-51.*

⁴⁶ См.: Давид Р. *Основные правовые системы современности* М., 1967

⁴⁷ См.: Алексеев С.С. *Общая теория права. Т.1.М.,1981.С.104*

⁴⁸ Козюбра Н.И. *Социалистическое право и общественное сознание. Киев, 1979. С. 32.*

⁴⁹ Мальцев Г.В. *Социальная справедливость и право. М., 1977.С. 223.*

не входит в понятие права. Аналогично, для правового регулирования важное значение имеет категория «правовая культура», которая также с определенных позиций, в определенном разрезе характеризует правовое регулирование, не являясь собственно правом. Но оба указанных явления, безусловно, явления правовые, имеют правовой характер, связаны с правовым регулированием.

Поэтому не случайно перед наукой встала задача поиска новой категории, которая в максимальной степени обобщенно отражала бы правовое регулирование, правовую действительность. Такой категорией и является «правовая система». (В литературе предлагались и иные обобщающие категории: «правовая действительность», «правовая материя», «правовое поле» и т.д., но они не получили развития и не были поддержаны учеными-теоретиками). В категориальный аппарат отечественной теории государства и права эта категория была введена в начале 80-х годов и была как бы попыткой примирить различные концепции сторонников «узкого» и «широкого» правопонимания. По этой теме были опубликованы несколько работ, причем и монографического плана⁵⁰. В последние годы число публикаций по этой проблеме увеличилось, однако ни в одной из них явление не рассмотрено достаточно глубоко и остаются основания для споров и противоречий⁵¹.

Так что же такое правовая система? Достаточно широко используя эту категорию в научных исследованиях, далеко не все авторы дают ее глубокую характеристику. И в очень редких случаях (даже в учебной литературе) дается ее определение. Наиболее приемлемым нам представляется определение, данное проф. В.Д. Переваловым в учебнике «Теория государства и права». Автор определяет правовую систему как «целостный комплекс правовых явлений, обусловленный объективными закономерностями развития общества, осознанный и постоянно воспроизводимый людьми и их организациями (государством) и используемый ими для достижения своих целей»⁵². Аналогично определяет это явление и Матузов Н.И. «Правовую систему можно определить как совокупность внутренне согласованных, взаимосвязанных, социально однородных юридических средств, с

⁵⁰ См., например: Кудрявцев В.Н., Васильев А.М. *Право: развитие общего понятия* // *Сов. гос. и право*. 1985. №7; Кудрявцев В.Н. *Правовая система и укрепление социалистического общества* // *Коммунист*. 1981. № 1; Алексеев С.С. *Право и правовая система* // *Правоведение*. 1980. № 1; Тихомиров Ю.А. *Правовая система развитого социалистического общества* // *Сов. гос. и право*. 1979. № 7; Матузов Н.И. *Правовая система развитого социализма* // *Сов. гос. и право*. 1983. № 1.

⁵¹ См.: *Правовая система социализма: понятие, структура: В 2 кн. М., 1986.*; Матузов Н.И. *Правовая система и личность*. Саратов, 1987; Саидов А.Х. *Введение в основные правовые системы современности*. Ташкент, 1988; *Правовые системы мира*. Екатеринбург, 1995.

⁵² *Теория государства и права*. М., 2000. С. 483

помощью которых государство оказывает необходимое нормативное воздействие на общественные отношения (закрепление, регулирование, охрана, защита)», - пишет он⁵³.

С широких теоретических позиций правовая система - сложное собирательное и многоплановое понятие, отражающее всю совокупность юридических явлений, существующих в обществе, весь арсенал правовых средств, находящихся в его распоряжении. Трудно себе представить какие-то существенные компоненты реальной действительности вне рамок правовой системы, вне его правовой сферы. Правовую систему поэтому характеризует, так или иначе, любое юридическое явление, которое не индифферентно по отношению к ней. Конечно, составляющие эту систему элементы неодинаковы ни по своему «удельному весу», ни по роли, ни по характеру проявления, функциям, степени самостоятельности и т.д. Однако рассматриваемое явление потому и определяется как «система», что к ней следует подходить «не как к хаотическому представлению о целом, а как к богатой совокупности с многочисленными определениями и отношениями»⁵⁴.

Анализ имеющихся работ по проблеме правовой системы и обобщение их позволяет нам определить состав системы, ее структурные элементы. По нашему мнению, в структуру правовой системы необходимо включать следующие элементы:

1. Право как совокупность гарантированных государством норм;
2. Законодательство как форму выражения этих норм;
3. Правовые учреждения, определяющие и осуществляющие правовую политику государства (правотворческие и правоприменительные органы);
4. Судебную и иную юридическую практику;
5. Механизм правового регулирования;
6. Правореализационный процесс (правоприменительные, пакты реализации и интерпретационные акты);
7. Права, свободы и обязанности граждан (право в субъективном смысле);
8. Систему правоотношений;
9. Законность и правопорядок;
10. Правовую идеологию (правосознание, правовая культура, правовые теории и доктрины);
11. Субъектов права;
12. Системообразующие связи, обеспечивающие единство правовой системы (например, правовые принципы).

Сюда же включаются и иные правовые явления (юридическая ответ-

⁵³ См., например: Матузов Н.И. *Правовая система и личность*. Саратов 1987. С. 26.

⁵⁴ Маркс К. и Энгельс Ф. *Соч.*, т.12. С. 726.

ственность, правосубъектность, правовой статус, законные интересы, юридические факты и т.д.)⁵⁵.

То есть правовая система охватывает весь арсенал юридических средств и всю совокупную правовую деятельность, осуществляемую в обществе в различных формах и сферах. Это сложный и обширный правовой мир, мир закона, бесчисленных человеческих связей и отношений, опосредованных единой юридической формой.

Интересно характеризует правовую систему известный французский ученый Ж. Карбонье, трактуя ее как «вместилище, сосредоточие разнообразных юридических явлений, существующих в обществе в одно и то же время на одном и том же пространстве»⁵⁶.

Правовая система, будучи комплексным образованием, сама включает в себя ряд внутренних, относительно самостоятельных систем, подсистем, выполняющих в ней самостоятельные функции, отличные от функции всей системы. В юридической науке различают такие, например, системы как система права, система законодательства, система прав и свобод граждан, система правовых учреждений...

Элементы системы не равнозначны, не однопорядковы, они находятся на разных уровнях, связаны между собой и по вертикали и по горизонтали, относятся друг к другу как форма и содержание, часть и целое, причина и следствие. Они выступают в виде взглядов, отношений, учреждений, институтов, состояний, режимов, процессов, статусов и т.д. Сложность правовой системы предопределяется сложностью опосредуемых ею социальных процессов, общественных отношений, богатством и противоречивостью происходящих в ней социальных процессов и тенденций. Эффективность правовой системы и определяется единством и взаимодействием всех ее элементов, соответствием их принципам и закономерностям общественного развития⁵⁷.

Правовая система - это не конгломерат разрозненных и не связанных между собой явлений и процессов. Это строго субординированная и согласованная система, действующая на основе ряда интегрирующих идей и принципов. Связующими ее началами являются материальная обусловленность, система хозяйства, единство государственной власти, режим законности, идеология.

Ядром правовой системы является право. Многие ее компоненты про-

⁵⁵ См.: Матузов Н.И. *Правовая система и личность*. Саратов, 1987. С. 26

⁵⁶ Карбонье Ж. *Юридическая социология*. М., 1986. С. 177.

⁵⁷ Термин «система» в данном случае не случаен. Под системой в философии понимается «совокупность элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, которая образует определенную целостность, единство» (См.: *Философский энциклопедический словарь*. М., 1989, С.584)

изводны от права, им определяются и испытывают на себе его воздействие. Однако среди правовых явлений, элементов правовой системы можно отметить несколько элементов, являющихся узловыми, определяющими характер правовых систем. Именно они позволяют проводить классификацию правовых систем, объединять их в определенные группы (типы, семьи и т.д.). Таковыми элементами, на наш взгляд, являются *источники права, юридическая практика и правовая идеология*. В конкретной системе именно один из этих элементов выходит на первое место и определяет содержание и развитие всей системы.

В свою очередь, правовая система сама является элементом более широкой системы - общества, включающего в себя и иные системы (подсистемы) общества: экономическую систему, социальную систему, политическую систему, систему социального регулирования и т.д. Она в известной степени взаимодействует с ними и определяется их развитием и состоянием.

Поскольку каждое государство и каждое право характеризуется своими особенностями, отражающими специфику общественных отношений, для них характерна и своя правовая система. Естественно, что даже очень похожие по характеру правовые системы (например, Германии и Франции) имеют какие-либо специфические особенности, отличающие их друг от друга. Поэтому сколько в обществе государств, столько и правовых систем. Однако подобное раздельное рассмотрение затрудняет анализ их особенностей. Поэтому в юридической литературе проводится классификация правовых систем по различным основаниям.

Наибольшее распространение и поддержку среди ученых получило деление всех мировых правовых систем на романо-германскую, англосаксонскую, религиозно-правовую, традиционную и социалистическую. Некоторые авторы выделяют отдельно дальневосточную, латиноамериканскую и индусскую (Саитов). О восьми правовых семьях (германской, скандинавской, общего права, права стран дальнего востока, социалистического права, исламского и индусского права) пишут К. Цвейгерт и Х. Кётц⁵⁸.

У каждого автора имеются довольно убедительные аргументы в пользу предлагаемой классификации. Поэтому признаем их как существующие. Однако попытаемся предложить свое основание классификации правовых систем.

Среди множества элементов правовой системы, как указывалось, имеются три, каждый из которых является основным, определяющим все содержание правовой системы и характер ее существования и развития. Такими компонентами (элементами), на наш взгляд, являются: формы (источники) права, юридическая практика и господствующая правовая идео-

⁵⁸ Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права. Т.1.М.,1998. С.117.

логия. Причем характер каждой из них в правовых системах имеет много общего. Это и позволяет объединить правовые системы в отдельную, отличную от других группу (семью) и вместе с тем - отделить их от правовых систем иной группы (семьи).

Коротко остановимся на них.

Для правовой системы Франции, Германии и иных государств континентальной Европы, многих государств Южной Америки определяющим является источник (форма) права. Таковым для этих систем является нормативный правовой акт. Именно этот источник и определяет здесь все иные элементы правовой системы и ее функционирование. Прежде всего, он предопределил состояние системы права, ее характер. Она систематизирована (имеет четкое деление на отрасли и институты), кодифицирована, четко делится на публичное и частное, на материальное и процессуальное право, причем определяющим в системе являются отрасли материального права. Для функционирования правовой системы здесь важное значение имеют различные юридико-технические средства и приемы, велика роль различных приемов толкования и интерпретационных актов. Среди правовых учреждений и юридической практики важнейшая роль отводится законодателю, который и определяет правовую политику. Что касается правовой идеологии, то законодательное регулирование основано на правах человека.

Другое дело - англосаксонская правовая семья (включает правовые системы Великобритании, Ирландии, Канады, Австралии, Индии, Новой Зеландии и т.д.) Ее особенности, развитие и функционирование определяют не источники права, а юридическая практика. Поэтому и основным источником является не нормативный акт, а прецедент - результат правоприменительной юридической практики, а не правотворчества. Данный факт определяет и систему права. Оно в достаточной степени не систематизировано и не кодифицировано, в нем отсутствует четкое деление на публичное и частное (зато есть деление на общее право и право справедливости), из отраслей права решающее значение имеют отрасли не материальные, а процессуальные. Среди юридической практики определяющее значение отводится не законодательной, а правоприменительной, и в первую очередь - судебной практике. Именно она определяет характер и направление правовой политики. Идеологически эта правовая система основана на идеалах индивидуализма и справедливости⁵⁹.

Наконец, особую группу представляют правовые системы, основанные на религиозных догматах - религиозные (идеологические) правовые системы. Сюда авторы относят мусульманское право, еврейское (иудейское) право. Основным определяющим элементом этих правовых систем явля-

⁵⁹ Подробнее см.: Романов А.К. *Правовая система Англии. М., 2000.*

ется идеология, на которой и основывается правовое регулирование. (Поэтому ее правомерно определять как «идеологизированная»). (В данном случае - религиозная). Более ярко особенности проявляются в мусульманском праве, где в основу развития системы положена идеология ислама. Отсюда и основным источником является не закон либо прецедент, а Коран и сунна. Поэтому здесь отсутствует четко выраженная система: деление на отрасли и институты, оно недостаточно кодифицировано, роль законодательных и судебных органов в значительной степени принижена⁶⁰.

Многие авторы в качестве самостоятельной группы правовых систем (семей) выделяют семью традиционного права (право черной Африки). Это право стран черной Африки, где правовая система еще не сформировалась, только образуется. На ее функционирование оказывают влияние вековые традиции родов и племен, юридическая практика во многом определяется деятельностью племенных вождей. Однако при цивилизационном развитии формирование правовых систем здесь идет по одному из трех указанных путей.

1.2. Функции правовой системы

Проблемы функций правовой системы в юридической науке практически не рассматривались. Речь в основном велась о функциях отдельных ее элементов. В науке общепризнано рассмотрение функций права, государства, юридической ответственности. Если же речь шла о функциях правовой системы, то они сводились к функциям права. Так, например, решен вопрос в монографии «Правовая система социализма» (М., 1987).

В других работах говорится лишь о том, что правовая система «выполняет важные многоцелевые функции»⁶¹, что она «функционирует в социальной среде»⁶².

Не рассматриваются функции правовой системы даже в монографии В.Н. Синукова, специально посвященной анализу российской правовой системы⁶³.

Подобное положение можно объяснить относительной новизной самой теории правовой системы, неразработанностью ее компонентного состава. Для российской правовой системы к этому следует добавить ее нестабильность, противоречивое развитие самого общества и российского права.

⁶⁰ Подробнее см.: Сюкияйнен Л.Р. Мусульманское право. Вопросы теории и практики. М., 1986.

⁶¹ Матузов Н.И. Право как центральный элемент и нормативная основа правовой системы // Вопросы государства и права: Личность, право, правовая система. Саратов, 1988. С. 29.

⁶² Матузов Н.И. Правовая система и личность. Саратов, 1987. С. 34.

⁶³ Синуков В.Н. Российская правовая система: Введение в общую теорию. Саратов, 1994.

Вместе с тем, в западной науке вопросы функций правовой системы разработаны достаточно подробно, ибо функциональный подход к анализу социальных явлений (так называемая «функциональная школа в социологии» - Р. Мертон, Т. Парсонс, П. Сорокин и др.) распространен достаточно широко. Примером может служить переведенная на русский язык работа американского ученого Л.Фридмана «Введение в американское право»⁶⁴.

Под функциями правовой системы понимаются обусловленные ее существенными свойствами социальное назначение и основные направления воздействия данной системы на окружающую ее социальную среду, общественные отношения и поведение людей⁶⁵.

В указанной работе Л.Фридман рассматривает следующие функции правовой системы: прежде всего, это функция контроля поведения в обществе, от которой производны все другие функции. Осуществляя эту функцию, правовая система предписывает людям, что можно, а что нельзя делать, и заставляет людей выполнять веления с помощью силы. Вторая функция правовой системы по Л. Фридману - разрешение конфликтов, третья – перераспределительная, или функция социального инжиниринга. И четвертая функция - функция социального сохранения, состоящая, прежде всего, в том, что право обеспечивает «правила игры», создает необходимые условия для совершения различных сделок, поддерживает денежную систему, режим порядка и уважения собственности, защищает социальную и экономическую структуры общества⁶⁶.

Обобщение исследований западных ученых позволяет прийти к выводу, что при структурно-функциональном исследовании правовой системы чаще всего называются следующие функции: интегративная, охранительная, социальных изменений, координационная, организационная, регулятивная и функция социального контроля.

В советской юридической литературе такой подход подвергался критике. Советские ученые (например, С.В. Боботов) утверждали, что большинство из указанных функций (социальная, организационная) характерны лишь для социалистической правовой системы, а буржуазной правовой системе свойственны только контрольная и охранительная функции.

В комплексной работе «Правовая система социализма» авторы (С.В. Боботов и В.П. Казимирчук) рассматривают лишь четыре функции правовой системы: интегративную, регулятивно-аксеологическую, коммуникативную и охранительную⁶⁷.

⁶⁴ См.: Фридман Л. Введение в американское право. М., 1993.

⁶⁵ См.: Российское государство и правовая система /Под ред. Ю. Н Старикова. Воронеж, 1999. С.372.

⁶⁶ Там же. С.13-15.

⁶⁷ Правовая система социализма: В 2 кн. Кн.2.М.,1986.С.45. См. также: Кудрявцев В.Н., Казимирчук В.П. Современная социология права: Учебник. М.,1995.С.70 - 75.

Но в этой работе речь шла именно о социалистической правовой системе. В постсоветский период к вопросу о правовой системе России обратилась И.В.Петелина в своей диссертации. В ней автор отмечает целых шесть функций российской правовой системы: регулятивную, интегративную, коммуникативную, охранительную, стимулирующую и функцию международного правового сотрудничества⁶⁸.

С указанными функциями можно согласиться. Однако вряд ли целесообразно выделение последней, шестой функции международного правового сотрудничества (автор даже называет ее «функцией по созданию единого правового пространства в рамках СНГ»). Вряд ли можно говорить, что создает пространство правовая система. Она, как было сказано выше, регулирует, регламентирует отношения. Создание, формирование и т.д. - это прерогатива государственной власти или иных властных структур.

Выделяется в литературе и такая функция как коммуникационная (или информационная). С этим тоже вряд ли можно согласиться. Содержание этой функции авторы усматривают в информировании участников общественных отношений о дозволенном и запрещенном поведении, о последствиях соблюдения и нарушения правовых норм. Но эту роль выполняют нормы, это функция права, но никак не всей правовой системы. То же самое можно сказать и о воспитательной функции, которую выделяют некоторые авторы⁶⁹.

При подобной трактовке теряется смысл правовой системы как самостоятельного явления, ибо функционирование ее рассматривается только с позиции ее подсистем. О какой воспитательной роли правоотношений, например, можно говорить? Или юридической техники, или правотворчества как процедуры? А ведь это все элементы правовой системы.

Полагаем, что правовая система осуществляет следующие функции: консолидирующую, социализаторскую, регулятивную, охранительную, функцию способствования социальным изменениям. Именно с позиций эффективности указанных функций целесообразно анализировать российскую правовую систему, выявить ее недостатки, наметить пути совершенствования.

Консолидирующая функция правовой системы выражается в назначении и способности ее объединять людей в границах государственной территории в единый социум. В осуществлении этой функции участвуют все элементы правовой системы: право, правовая наука, идеология, правовые акты, юридическая практика и т.д.

⁶⁸ См.: Петелина И.В. *Теоретические проблемы российской правовой системы: Автореф. дис. ... канд. юр. наук. Саратов, 1996. С. 7.*

⁶⁹ См.: Матузов Н.И. *Право как центральный элемент и нормативная основа правовой системы // Вопросы государства и права: Личность, право, правовая система. Саратов, 1988. С. 29; Правовая система социализма: В 2 кн. Кн.2.М., 1987. С.29.*

Интересно, что на наличие такой функции права (и правовой системы в целом) указывал еще дореволюционный автор А.М. Горовцев, подчеркивая, что право осуществляет в основном функцию соединения интересов всех членов общества независимо от сословного положения⁷⁰. К сожалению, эти идеи в советской науке не были восприняты. Более того, подобный подход советской наукой вообще отвергался. Исходя из марксистской концепции права, в литературе утверждалось, что «на деле понятие об интегрирующих свойствах права служит для того, чтобы завуалировать его основной смысл и назначение - поддержание классового господства. Эта цель достигается в праве, прежде всего, за счет подчинения одних лиц воле других. В интеграционной трактовке это обстоятельство как бы снимается с обсуждения и заменяется автономным и всеохватывающим процессом взаимодействия людей и групп на основе «общезначимых ценностей»⁷¹.

В современных условиях, когда наука отошла от догматического марксистского основания, подобные аргументы представляются неубедительными. Более того, рассматриваемая функция в современной России имеет весьма важное значение. «Перестройка» и последующие события в России раскололи общество, и сегодня, как никогда, стоит задача его объединения, консолидации. И решающую роль в этом играет не «сильная рука» или какая-либо «русская идея» (хотя их нельзя сбрасывать со счета), а именно право и правовая система в целом. Именно в процессе правового регулирования, всех его элементов осуществляется задача предотвращения межнациональных конфликтов, снижения числа бездомных (беженцев, вынужденных переселенцев), бедствующих материально, повышения жизненного уровня различных категорий малоимущих (пенсионеров, работников бюджетной сферы), сокращения разрыва в уровне жизни в различных регионах страны. Именно эта функция правовой системы сегодня получает первостепенное значение и требует совершенствования всех ее элементов.

Социализаторская функция

Эта функция правовой системы связана с процессом социализации личности. Социализация личности - это процесс усвоения человеком определенной системы знаний, норм и ценностей, позволяющих ему функционировать в качестве полноправного члена общества⁷².

В юридической литературе эта функция зачастую трактуется как «воспитательная» или «коммуникативная». Безусловно, правовая система ока-

⁷⁰ См. Горовцев А.М. *Некоторые вопросы учения о праве*. Пг., 1916. С.81.

⁷¹ Боботов С.В. *Буржуазная социология права*. М., 1978. С. 83.

⁷² См. *Философский энциклопедический словарь*. М., 1989. С.603.

зывает и воспитательное воздействие, и является одним из средств коммуникации. Однако такое понимание принижает роль правовой системы. В действительности же в процессе функционирования правовая система оказывает самое разнообразное воздействие на личность:

- ♦ она информирует человека относительно требуемого, возможного или недопустимого поведения;
- ♦ правовая система ориентирует личность на те или иные варианты поведения, соответствующие потребностям общества;
- ♦ правовая система мотивирует правомерное поведение с учетом сочетания общественных и личных интересов;
- ♦ правовая система стимулирует социально активное правомерное поведение посредством поощрительных норм и соответствующей деятельности правоприменительных органов;
- ♦ правовая система через совокупность принудительных мер, систему юридической практики пресекает противоправное поведение, вытесняет варианты поведения, неугодного или нежелательного обществу.

В советской юридической литературе указывалось, что подобная функция не свойственна буржуазному праву, буржуазной правовой системе, которая осуществляет лишь идеологическую функцию. Применительно к деятельности советского общества подобная функция была также не нужной, не актуальной. В условиях, когда человек, индивид рассматривался как часть, «винтик» государственной машины, его социализация была бы излишней, ибо за него «думают вожди». Невозможна она, считали авторы, и в условиях частной собственности⁷³.

Последнее положение можно оспорить, ибо такая трактовка принижает роль правовой системы России в современных условиях частнособственных отношений. Более того, социализаторская функция российской правовой системы в современных условиях возрастает. Ведь в центре правовой жизни современного общества находится человек. Человек, его права и свободы рассматриваются Конституцией РФ как величайшая ценность. Обеспечение его прав и свобод - первейшая задача государства, а значит и правовой системы. Идеологической основой правовой системы выступают не классовые интересы, а права человека. Но и человек в обществе должен занять соответствующее место. Именно он является творцом, субъектом общественной жизни, а не «винтиком», затерявшимся в «социально однородном» обществе.

Регулятивная функция

Подчеркивая значимость рассматриваемых выше функций, следует от-

⁷³ См.: Боботов С.В. Указ.соч. С. 80.

метить, что они носят обобщенный характер. Это целостные, системные функции. Но право, как и вся правовая система, имеет и более конкретные функции - регулятивную и охранительную.

Применительно к праву об этих функциях писали многие авторы⁷⁴.

Эти функции отмечаются и в современных учебниках по теории государства и права. Но в них речь идет о функциях права. Что же касается правовой системы, здесь, по мнению многих авторов, следует говорить о единой регулятивно-охранительной функции⁷⁵.

Отдельными авторами предпринимались попытки разделения этих функций на «первичную» и «вторичную». В частности, по мнению А.В. Малько, регулятивная функция имеет «первичное значение», а охранительная функция «имеет вторичный характер»⁷⁶.

Вряд ли можно согласиться с подобным утверждением. Конечно, право - регулятор общественных отношений, т.е. регулятивная функция присуща праву, неотрывна от него. То же можно сказать и о правовой системе. Но право - специфический регулятор, обеспеченный силой государственного принуждения для лиц, нарушающих установленные им предписания. Поэтому охрана общественных отношений - самостоятельная (безусловно, связанная с регулятивной) функция правовой системы. В связи с этим целесообразнее регулятивную функцию рассматривать как самостоятельную, отдельно от охранительной.

Регулятивная функция направлена на обеспечение упорядоченности, организованности общественных отношений. Не случайно видный отечественный юрист проф. С.С. Алексеев регулятивную функцию определяет и как функцию организации⁷⁷. Именно правовая система всеми своими элементами в совокупности обеспечивает нормальную организацию общественных отношений, их статику и динамику, их функционирование в соответствии с требованиями объективных законов общественного развития.

Однако регулирование общественных отношений может осуществляться по-разному. С одной стороны, с помощью права и правовых средств государство жестко закрепляет существующие отношения, не допуская их изменения. С другой - правовая система обеспечивает максимально быстрые изменения в системе общественных отношений (форму собственности, организацию государственной власти и т.д.), таким образом, регулятивная

⁷⁴ См., например: Алексеев С.С. *Общая теория права: В 2 т. М., 1981, С.191-192; Реутов В.П. О функциях права и правового регулирования // Актуальные проблемы теории социалистического государства и права. М., 1974.*

⁷⁵ См., например: *Российское государство и правовая система/Под ред. Н.И.Матузова и А.В.Малько. Саратов, 1995. С.132.*

⁷⁶ Малько А.В. *Теория государства и права в вопросах и ответах. М., 1997. С.80.*

⁷⁷ Алексеев С.С. *Общая теория права. Т.1. С. 192.*

функция выступает в двух формах (проявлениях) - статической и динамической (подобную терминологию впервые выдвинул С.С. Алексеев).

На разных этапах развития общества правовая система осуществляет регулятивную функцию по-разному. Так, советское социалистическое право обеспечивало стабильность существующего строя, не допуская никаких изменений, «чуждых» социализму. В период «перестройки», кардинальных изменений в обществе на первое место выступала динамическая функция. Она находила свое проявление в интенсификации законодательной и вообще правотворческой деятельности (к сожалению, не всегда продуманной и эффективной), изменении роли государственных органов в сфере правового регулирования, создании новых органов (конституционный и уставные суды и т.д.).

В современных условиях стране требуется стабильность, спокойное взвешенное регулирование общественных отношений. Сегодня на первое место должна выйти регулятивная статическая функция, обеспечивающая устойчивое целенаправленное развитие всех сфер общественной жизни. В этих условиях речь идет не об обновлении действующего законодательства, а об обеспечении механизма реализации существующих правовых предписаний. Здесь важная роль отводится не только законодательным, но и исполнительным органам.

Охранительная функция

Спокойное, стабильное развитие общества не исключает охранительной деятельности государства посредством существующей правовой системы. Ее охранительная функция в условиях стабилизации не снижается, но возрастает. Изменяются только методы и способы правового воздействия. Обычно правоохранительную функцию права, правовой системы связывают лишь с запрещающими нормами, санкциями охранительных норм, деятельностью правоохранительных органов. Однако важную роль в осуществлении этой функции играет юридическая практика, правосознание, правовая культура, господствующая идеология, правовая наука - все компоненты правовой системы.

В основе охранительной функции лежит, безусловно, предотвращение и пресечение правонарушений – общественно опасных, не желаемых для общества вариантов поведения. В современных условиях эта сторона охранительной функции ни в коей мере не исключается, ибо, к сожалению, преступность в стране не снижается.

Однако в современных условиях важное проявление охранительной функции заключается в охране нарушенного права, прав человека. Именно это направление закреплено в конституции как основная функция государ-

ства, а значит и всей правовой системы. Исходя из этого, в современных условиях повышается роль судебных органов, и конституционного суда, в частности, роль Уполномоченного по правам человека и других структур. Данная функция не может успешно осуществляться без развития науки. До сих пор в науке не окончены зачастую схоластические рассуждения о понятии права, его сущности, преимуществе естественного права перед позитивным и т.д.

Функция социального инжиниринга

Эта функция в отечественной литературе практически не рассматривалась. В самом общем виде она анализировалась А.П. Глебовым, который, однако, давал ей и второе название – «функция содействия социальным изменениям и преобразованиям»⁷⁸.

Термин «социальный инжиниринг» привнесен в нашу науку из западной юридической науки (Л. Фридман), хотя и там ее нередко определяют как «функцию содействия социальным изменениям» (Г. Джонс, Ишимура) либо «функцию опосредствования социального развития, социальных преобразований». Эти названия говорят о том, что правовая система выступает как «важнейшее средство социальной инженерии, организации, создания и совершенствования условий социального прогресса» (А. Арейн). Эту же мысль проводит и итальянский ученый С. Котт: «Функции права заключаются в регулировании социальных отношений и в осуществлении желаемых социальных изменений в интересах благосостояния индивидов и групп общества как единого целого»⁷⁹.

В отечественной науке подобное направление воздействия права на общественные отношения трактовалось как «созидательная функция»⁸⁰. Полагаем, что анализ подобной функции правовой системы в сегодняшней России необходим (независимо от того, как ее можно называть терминологически). Для советского права, позитивного по своему характеру, которое понималось как явление временное, как орудие диктатуры, как воля господствующего класса, такая функция не могла быть решающей. Иное дело - современная Россия, перед которой стоит задача построения правового социального государства. Это государство, построенное по совершенно

⁷⁸ См.: *Российское государство и российская правовая система*. Воронеж, 1999. С.406-408.

⁷⁹ Цит. по: Забигаило В.К. *Право и общество: Новые проблемы и методы буржуазного правоведения*. Киев, 1981.С.124.

⁸⁰ См., например: Ушаков А.А. *О диалектике содержания и формы в праве, гносеологической функции права и категориях правового познания* // Уч. зап. Пермск. ун-та. 1968.3 1999.С.330; Халфина Р.О. *Взаимодействие государства и права в социальном управлении* // *Государство и общество*. М., 1985.С.55.

новой для нашего общества идеологии. Это государство, которое служит праву, гражданскому обществу. Отсюда и правовая система выполняет новую для нее функцию. Право уже не выступает как орудие государства, средство социального контроля и обеспечения порядка, а как фактор, определяющий содержание и функционирование государства и общества.

Пока же, к сожалению, российское право и правовая система в целом рассматриваемую функцию осуществляет неудовлетворительно. Интенсивное внедрение рыночных отношений, отказ от государственной поддержки развития производства привел и к свертыванию социальных программ. По-прежнему многие вопросы решаются властно-административными средствами. Многие социальные изменения происходят не благодаря праву, а вопреки нему. Многие правовые акты не только не обеспечивают социальный инжиниринг, но вообще отстают от требований жизни. В обществе отсутствует выработанная и воспринятая им правовая идеологическая доктрина, правовое сознание и правовая культура граждан достаточно низки.

В долгу перед обществом и юридическая наука, которая пока не разработала многие актуальные проблемы, и прежде всего - проблемы правовой системы современной России.

2. РОССИЙСКАЯ ПРАВОВАЯ СИСТЕМА

2.1. Общая характеристика правовой системы России

К какой же из рассматриваемых семей относится российская правовая система? В большинстве работ по сравнительному правоведению (а именно это направление правоведения анализирует правовые системы) на подобный вопрос нет ответа.

Как уже отмечалось, темы «Правовые системы современности» и тем более «Правовая система России» даже в новейших учебниках по теории государства и права часто отсутствуют. Таковы изданные в последние годы учебники и курсы лекций Л.И. Спиридонова, С.А. Комарова, В.Н. Хропанюка⁸¹.

В учебниках «Общая теория права и государства» под ред. В.В. Лазарева⁸², и «Общая теория права» под ред. А.С. Пиголкина⁸³, в курсе лекций по теории государства и права под ред. М.Н. Марченко⁸⁴ освещается тема «Основные правовые системы современности», но вопрос о том, к какой

⁸¹ См.: Спиридонов Л.И. *Теория государства и права: Курс лекций*. М., 1996; Хропанюк В.Н. *Теория государства и права* М., 1995; *Теория государства и права* /Отв. ред. Г.Н. Манов. М., 1995. и др.

⁸² *Общая теория права и государства*. М., С.218-231.

⁸³ *Общая теория права: Учебник* / Ред. Пиголкин А.С. С. 341-373.

⁸⁴ *Теория государства и права*. (Ред. Марченко)

из рассматриваемых там семей относится российская правовая система, вниманием обойден⁸⁵. В тех же случаях, когда авторы в какой-то степени затрагивают этот вопрос, у них отсутствует единая точка зрения. Так, А.П. Семитко относит ее к романо-германской правовой семье⁸⁶, а В.Н. Синюков - к славянской правовой семье⁸⁷. Исключение составляет единственный учебник по теории государства и права под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова, где этому вопросу отведена специальная глава «Российская правовая система»⁸⁸. Такое положение нельзя признать нормальным, ибо познание собственной правовой системы является необходимым условием повышения эффективности правового регулирования. Здесь теоретическая наука явно отстает от практики. В публицистических статьях и публичных выступлениях авторы оперируют понятием «реформа российской правовой системы». Более того, в п.4. ст. 15 Конституции РФ термин «правовая система» закреплён нормативно.

Отдельные авторы, наряду с указанными выше, рассматривают специфическую правовую семью – «Социалистическую систему права», положив в основу классификации идеологический фактор. В этом контексте российская правовая система рассматривалась как одна из входящих в эту семью наряду с системами других социалистических стран. Однако подобная трактовка не только не приблизила, но, напротив, удалила решение вопроса об особенностях российской правовой системы. (Хотя, безусловно, характер социалистических общественных отношений, марксистская идеология, и руководящая роль КПСС наложили сильный отпечаток на характер советской правовой системы, придававшей ей отличительные особенности).

Ближе к решению проблемы приблизились авторы, рассматривающие российскую правовую систему в рамках славянской правовой семьи. Действительно, развивавшаяся в границах христианской славянской цивилизации правовая система России получила специфические черты, отличающие ее от иных правовых систем, в т.ч. и от романо-германской. Однако и здесь мы видим комплексное решение вопроса, не учитывающее особенностей России.

Значительный шаг в направлении анализа российской правовой системы был сделан Синюковым, защитившим диссертацию и написавшим монографию, специально посвященную российской правовой системе¹.

Автор также анализирует российскую правовую систему как разновидность в рамках славянской семьи. По его данным, культурно-историческая

⁸⁵ Этот вопрос М.Н.Марченко рассмотрел в своей работе «Проблемы теории государства и права»: Учебник. М.,2001.С.530 и сл.

⁸⁶ См.: Теория государства и права. Екатеринбург,1996,С.477

⁸⁷ См. Синюков В.Н. Правовые системы и правовые семьи // Теория государства и права: курс лекций /Под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. Саратов, 1995, С. 144.

⁸⁸ См. Теория государства и права//Под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. М.,2000.С. 471-494.

специфика правовых ценностей славянских стран позволяет говорить о самостоятельной славянской правовой семье, ведущей составляющей которой является правовая система России. Объясняя самобытность славянской правовой семьи и российской правовой системы, автор связывает ее с государственностью южных и восточных славян, складывавшейся в VI- IX в., самостоятельной культурной традицией этих народов, влиянием Византийской империи, длительное время бывшей оплотом православия и восточноевропейской культуры. Влияние римского права на славянскую правовую семью вообще и российскую правовую систему в частности происходило через Византийскую империю «кружным путем». Самобытность обусловлена, отмечает Синюков, не только юридико-техническими, формальными признаками, но и глубокими социальными, культурными, государственными началами русского народа. Такими началами, обуславливающими своеобразие российской правовой системы и имеющими методологическое значение в ее изучении, по мнению автора являются:

- ◆ самобытность русской государственности. Для русского права всегда была исключительно важной связью с государством, характерна слабая естественно-правовая традиция. Этот, безусловно, правильный тезис нуждается в уточнении. Целые пласты так называемого «русского права», по своей природе фидуциарного (права, основанного на доверии), регулировали самые разнообразные отношения - торговые (купеческое право), семейно-бытовые, в области местного самоуправления и т.д. К позитивному закону, установленному государственной властью, при регулировании таких отношений прибегали редко;

- ◆ особые условия экономической жизни России. Для неё были характерны коллективные формы хозяйствования (крестьянская община, артель), основывавшиеся на взаимопомощи, трудовой демократии, традициях местного самоуправления;

- ◆ особый тип социального статуса личности. В нем преобладали коллективистские элементы правосознания, связь личности с государством («служимый характер»). Такая связь складывалась исторически и имеет глубокие корни.

- ◆ тесная связь традиционной основы российского права с особенностями православия, с его акцентом не на мирское жизнепонимание бога и человека (что характерно для католицизма), и тем более, не на благословенные стяжательство (протестантизм), а на духовной жизни человека с соответствующими этическими выводами (благочестие, нестяжание)⁸⁹.

На характерные особенности российской правовой системы указывает

⁸⁹ Синюков В.Н. *Правовые системы и правовые семьи // Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. Саратов, 1995. С. 153-154.*

и А.П. Семитко. Среди них - приоритетная защита общих интересов, общего дела, дух соборности в ущерб личным притязаниям индивида, его правам и интересам, составляющие, по его мнению, «смыслосодержащий корень, основание права и правовой культуры как таковых», слабость личностного начала в правовой культуре, широкое распространение неправовых регуляторов в обществе (моральных, религиозных, общинных), огосударствление общественной жизни, подчинение права государству и связанное с этим слабое развитие структур гражданского общества, которое и обеспечивает эффективность правового регулирования в странах с развитым правовым государством и развитой правовой системой⁹⁰. По мнению А. П. Семитко, эти особенности российской правовой системы были обусловлены влиянием и восприятием византийской культуры, православия, духа позднеимперского права, воспринятого из права византийского, влиянием североевропейских правовых традиций, т.е. теми же факторами, о которых писал В.Н. Синюков.

Однако выводы из этих посылок сделаны разные. Из самобытности российской правовой системы, как и правовой ментальности восточных и южных славян, Синюков делает вывод о наличии самостоятельной, отличной от романо-германской, славянской правовой семьи с ее ядром - российской правовой системы. А А.П. Семитко из тех же оснований делает вывод о вхождении российской правовой системы в романо-германскую правовую семью на правах особой «евразийской» ее разновидности⁹¹.

С этими особенностями российской правовой системы А.П. Семитко связывает и тот факт, что и в предоктябрьской России «был заложен основательный, хотя и непрочный фундамент современной правовой государственности, позволяющей, если бы у нас продолжалось эволюционное развитие, выйти в XX столетие на передовые рубежи мировой правовой культуры»⁹². Далеко не со всеми выводами авторов можно безоговорочно согласиться. Но основная мысль авторов представляется правильной. Российская правовая система имеет особенности, которые отличают ее от иных правовых систем. Эти особенности предопределены как особенностями быта и жизни русского народа, его ментальностью, так и особенностями исторического развития Российского государства.

Экскурс в историю российской правовой системы, определение ее места в мировом геоправовом пространстве, учет самобытных особенностей

⁹⁰ Семитко А.П. *Российская правовая система // Теория государства и права / Под ред. В. М. Корельского и В. Д. Первалова. М., 2000. С. 504.*

⁹¹ *Интересные мысли о соотношении российской и романо-германской правовых систем высказаны М.Н.Марченко в его работе «Проблемы теории государства и права». См. указ. соч. С. 541-563.*

⁹² *Там же. С.503.*

этой системы сегодня исключительно важны в связи с коренными преобразованиями, происходящими как в российском обществе, российской государственности, так и в российской правовой системе, определяемыми правовой реформой.

Прежде всего, надо отметить, что проводимая в России правовая реформа должна учитывать специфику правовой ментальности русского народа, более того - на ней базироваться. Отрицание этого приводит к снижению качества правовой системы, снижению эффективности правового регулирования.

Известно, что большевизм десятилетиями культивировал в России сначала правовой нигилизм (тезис о постепенном отмирании права), а затем, с конца 30-х г. - крайний нормативизм. В результате сначала царизм, начиная с петровских времен и петровских реформ, с его политикой западных моделей и образцов, а затем большевизм с его отношением к праву как к буржуазному «юридическому бараклу», а позже - к «возведенной в закон воле господствующего класса», которому до всего есть дело, который ничего частного не признавал, для которого все было «публично-правовое, а не частное», так и современное постсоциалистическое право, выражающее волю «отечественной плутократии», вынули из права душу. Лишенное души, это право превращается в конгломерат нормативных актов, чуждых российской правовой почве, российскому правовому сознанию, российским правовым традициям, русской правовой ментальности, а потому отторгаемых ими⁹³. Отсюда не случаен всплеск правового нигилизма, «теневого правотворчества», «усталости от законов», с изданием которых россияне уже не связывают никаких ожиданий, кроме негативных.

«Теневое нормотворчество» в условиях краха старой командно-административной системы, освобождения права от ежеминутной государственной опеки, поиски нового правопонимания, возможно и есть реакция отторжения существующей сегодня правовой системы и свидетельство ее «деградации» (по меткому выражению В.Н. Кудрявцева и В.П. Казимирчука)⁹⁴ и одновременно поиск «справедливого права». Опасность видится в том, что это «теневое нормотворчество», поиски нового правопонимания (как и многое другое в российской действительности) принимают ярко выраженную криминальную окраску.

Характеристику «теневого нормотворчества» и причин его бурного возрастания в современной России дают В.Н. Кудрявцев и В.П. Казимирчук.

⁹³ См. об этом: Глебов А.П. *Актуальные проблемы реформы российской правовой системы в условиях перехода к рыночной экономике* // Юрид. зап. Вып.4: Право и рынок. Воронеж, 1996. С.5 - 13.

⁹⁴ См.: Кудрявцев В.Н., Казимирчук В.П. *Современная социология права*. М., 1995. С.44.

В условиях ослабления авторитета закона и возникновения состояния апатии, при котором общество теряет нормативную ориентацию, существует без опоры на нравственные принципы, снижения авторитета власти, нередко противоречия между нормами права и нормами нравственности. Предпочтение в этом случае отдается деформированным моральным требованиям. Именно на этой почве и возникает «теневое нормотворчество», т.е. создание неофициальных правил поведения, которым руководствуются значительные группы населения. Предпосылкой этого, пишут авторы, является неверие населения в существующую правовую систему, разочарование в ней. Действующее законодательство и официальная мораль воспринимаются не только как неэффективные и неправильные по существу, но и как несправедливые. Растет недовольство сложившимся порядком дел - волокитой, бюрократизмом, неоправданными льготами и привилегиями, сомнительным богатством, отсутствием заботы о необеспеченных слоях населения. Особенно развита система этих «теневых норм» в преступном мире со своими представлениями о понятиях «долг», «честь» и «совесть». Происходит, таким образом, деформация социальных ценностей и представлений о них. «Теневые нормы» признаются более важными и значимыми, чем государственно-правовые установления. А это означает ослабление правовой системы, ее деградацию.

На опасные тенденции и последствия разрастания «теневого нормотворчества» обращается внимание и в художественной литературе.

Анализируя процессы криминализации современного российского общества, писатель Н. Модестов отмечает: «Поскольку законы вчерашнего дня не поспевают за ходом преобразований отношений в обществе, политические, экономические и даже правовые начала начали регламентироваться конкретными людьми»⁹⁵. «Бандитская пятая власть,- продолжает писатель,- достигла такого размаха, что преступные кланы втягивают в свою работу еще вчера лояльных к закону и правопослушных граждан»⁹⁶.

Особую опасность «теневое нормотворчество» представляет в сфере бизнеса. Непродуманное законодательство, к тому же часто заимствованное из правовых систем западных государств (вроде системы налогов), отчетливо выраженная фискальная политика государства вынуждает предпринимателей создавать свои правила поведения и руководствоваться ими в своей деятельности.

Все эти изменения, чуждые российской ментальности, являются «инородным телом» в российской правовой системе, в значительной степени снижают ее эффективность, затрудняют экономическое и социальное раз-

⁹⁵ Николай Модестов. *Москва бандитская-2*. М., 1997. С. 326.

⁹⁶ Там же. С. 390.

витие общества. Эту мысль подтверждает известный японский исследователь И. Нода: «Каждая правовая система, являясь неотъемлемым элементом культуры, детерминирована историческими и географическими факторами. Отсюда и проистекают ее специфические черты». С этим связано и различие правопониманий, которое во многом обусловлено спецификой национальной ментальности. «Эта ментальность,- пишет И. Нода,- столь же стабильна, как и гены. Поэтому правопонимание трудно (если не сказать невозможно) изменить»⁹⁷. Поэтому, «когда нация воспринимает в широком масштабе иностранное право, то не имеет значения, насколько точно воспроизведена модель, ибо сложившееся право, чтобы вписаться в национальную ментальность, подвергается определенной ассимиляции и трансформации»⁹⁸.

И если сказанное отражается на правовой системе небольшой по площади Японии, то еще сложнее становление правовой системы России.

Новая российская система по своему характеру евразийская. Она включает в себя помимо общероссийской, федеральной правовой системы, правовые системы (т.е. системы, основанные на собственной ментальности) республик тюркских народов, угрофинских, монгольских, кавказских народов. Коренное население этих республик относится и к различным религиозным конфессиям: христиане, мусульмане, ламаисты, шаманисты. Поэтому в республиках создаются самостоятельные, подчас самобытные правовые системы.

В правовой системе Российской Федерации наблюдается тенденция преемственности от правовой системы дореволюционной России (суд присяжных, например) и советской правовой системы. Вместе с тем, особенности национальной культуры, традиций, правовой ментальности, религиозной принадлежности населяющих эти республики народов оказывают существенное влияние на нормативно-правовую основу республик, правоприменительную практику, правовую идеологию и культуру. Эти особенности не могут не отражаться и на особенностях правовой системы России в целом. Поэтому представляется интересной мысль отдельных исследователей, полагающих, что правовые системы России и образующих ее республик составляют самостоятельную, отличную от других особую евразийскую правовую семью⁹⁹. Этот вопрос требует более глубокого изучения, но рациональное зерно здесь есть. Необходимость анализа специфики российской правовой системы актуализируется и тем обстоятельством, что в России осуществляется правовая реформа.

⁹⁷ Нода И. *Сравнительное правоведение в Японии: Прошлое и настоящее* // *Очерки сравнительного права*. М., 1981. С 147

⁹⁸ Там же. С. 148.

⁹⁹ *Российское государство и российская правовая система*. Воронеж, 1999. С. 300.

2.2. Правовая система и правовая реформа в России

Когда речь идет о правовой реформе в России, ее обычно связывают с необходимостью совершенствования законодательства, его систематизацией, кодификацией и т.д. Т.е. содержание правовой реформы сводится к реформированию, совершенствованию права. При этом параллельно рассматривается и судебная реформа - изменение судебной системы. Однако понятие «правовая реформа» гораздо богаче по содержанию. Она охватывает не только законодательство, но и правоприменение, правовую культуру, правовую теорию - т.е. всю правовую систему. Осуществляемая сегодня в России правовая реформа носит глобальный, всеобщий характер, включая в себя преобразование как отдельных элементов, так и правовой системы в целом.

Изменения, происходящие в социальной структуре российского общества, курс на рыночную экономику, кардинальные преобразования в политической системе, противоречивые процессы становления правового государства и гражданского общества диктуют необходимость принципиального обновления правовой системы. По-видимому, начинать следует с обновления правовой доктрины, формирования нового правового мышления и мировоззрения, и лишь после всего этого решать задачи юридино-технического порядка.

Необходимость реформы правовой системы сегодня признается всеми авторами, закреплена она и в некоторых директивных документах. Однако среди ученых нет единства по вопросу: с чего же начинать эту реформу? Чему отдать приоритет? Каково содержание предстоящих изменений? На эти и многие другие вопросы нет ответа, удовлетворяющего и практику, и науку.

Нет единства и в содержании преобразований. Здесь имеются принципиально различные точки зрения. Одни авторы полагают, что необходимо полностью изменить систему, не оставляя ничего от «советского». Другие, напротив, полагают, что изменения должны быть чисто технического характера, изменить следует лишь количественные показатели, ибо сама советская правовая система оправдала себя и доказала свою эффективность. Есть предложения слепого, формального заимствования зарубежного опыта без учета реалий, либо восстановления многих традиций царского периода.

Попробуем в этом разобраться.

Прежде всего, реформа правовой системы носит глобальный характер. Ее невозможно решить на уровне эмпирических исследований в рамках отдельной отрасли или даже законодательства в целом, как предлагают некоторые авторы. Конечно, исследование различных аспектов реформы, тех или иных компонентов правовой системы на уровне отдельных отраслей права, правовых институтов и даже отдельных норм, правовых актов

необходимо. Без них трудно (если вообще возможно) перейти к новым уровням научного знания.

Однако главное сегодня - определиться со стратегией правовой реформы, реформы правовой системы, ибо без этого нельзя решать и тактические, более конкретные вопросы. Пока же, к сожалению, в России нет такой стратегии. Попытки разработать стратегию на уровне отдельных компонентов уже были предприняты. В частности, речь идет о «Концепции судебной реформы в Российской Федерации», принятой в 1992 г. Однако она оказалась не жизненной, не оправдала себя в силу целого ряда причин:

- ◆ отсутствие единой стратегии российской правовой системы в целом и системного подхода к ее элементам;
- ◆ отставание в реформировании других звеньев правовой системы (например, системы законодательства);
- ◆ не всегда продуманные попытки переноса на современную российскую почву государственно-правовых институтов западных стран;
- ◆ умозрительность, необоснованность выдвигаемых концепций.

В итоге попытки реформирования отдельных компонентов правовой системы не только не оправдали ожиданий, но и привели к обратным результатам.

Следует отметить и условия, в которых происходит реформа. С одной стороны, провозглашена доктрина формирования правового государства и гражданского общества, с другой - усиление правового нигилизма, падение доверия к праву, к закону. Попытки изменения законодательства в условиях резкой фракционной борьбы депутатов Государственной Думы и законодательных органов субъектов федерации не обеспечивали выражения и закрепления воли народа, не обеспечивали правильного законодательного закрепления общественных потребностей. Достаточно вспомнить известный Указ Президента РФ в августе 1996 г. об изменении налогообложения физических и юридических лиц. Указ был отменен как ошибочный уже через несколько дней после его издания. Или нормы известного закона об ответственности за незаконные валютные операции, которые вскоре были отменены, затем вновь введены ст. 162-7 УК РСФСР, а затем вновь отменены новым УК РФ. «Все эти нормы,- пишут В.Н. Кудрявцев и В.П. Казимирчук, - не выполняются. Но разноречивой в практике, непоследовательность принимаемых решений чревата общим ослаблением авторитета закона и возникновением состояния анемии, при котором общество теряет нормативную ориентацию, существует без опоры на твердые нравственные и правовые принципы»¹⁰⁰.

Не увязанные с другими направлениями правовой реформы, меры по

¹⁰⁰ Кудрявцев В.Н., Казимирчук В.П. *Современная социология права: Учебник*. С. 43.

преобразованию судебной системы, других правоохранительных органов, как и системы органов государственного управления, не привели к организованности и упорядоченности, к разбуханию чиновничье-бюрократического аппарата. Современный государственный аппарат стал уже намного больше советского, созданного в условиях «командно-административной системы». Большое количество чиновников различного ранга съедает и без того скудный государственный бюджет. Не случайно заработная плата задерживается или не выплачивается не только работникам бюджетной сферы (врачам, учителям и т.д.), но и государственным чиновникам разного ранга (но не высших эшелонов власти!!!), и даже судьям. Попытка улучшения положения осуществляется не путем сокращения госаппарата, а путем увеличения налогов, различных изменений в фискальной политике. На такую правовую политику предпринимательство отвечает выработкой теневого права. В уголовный кодекс вводятся все новые и новые составы преступлений, которых Россия не знала ни в царский период, ни в советское время.

Таким образом, судебная реформа «буксует» и не дает ожидаемых результатов.

Не достигает результатов и «обновление» законодательства. Законодательные органы принимают огромное количество законов. Число подзаконных актов вообще не поддается учету. В ряде общественных отношений наблюдается явное перенасыщение нормативно-правового материала. В качестве примера можно привести множественность и нестабильность нормативных актов в вопросах налогообложения, регулирования земельных отношений, предпринимательской деятельности и т.д.

Таким образом, ни в одном отдельно взятом направлении реформирования правовой системы успехов не достигнуто. Основная причина такого положения, по-видимому, заключается в отсутствии общей стратегии реформы правовой системы, умозрительности выдвигаемых концепций, отсутствии достаточного научно-теоретического обоснования реформы.

Следует согласиться с проф. А.М.Васильевым в том, что для осуществления реформы правовой системы должны быть «определены приоритеты». Но не менее правильна его мысль о том, что «правовая система способна успешно работать в своей целостности. Но чтобы дать рекомендации на этот счет, правоведам нужно оценить и взвесить нагрузку каждого из ее блоков¹⁰¹».

Таких блоков, как мы выяснили, три: правовая доктрина (система идей, взглядов, представлений, теорий), нормативная подсистема (право, законодательство) и юридическая практика.

Реформирование правовой системы в России началось с третьего ком-

¹⁰¹ *Сов. государство и право.*

понента - судебной реформы. Затем начались преобразования в сфере законодательства (второй компонент). При этом первому из указанных компонентов уделялось явно мало внимания, тогда как именно с нее, на наш взгляд, и следовало начинать реформу всей правовой системы. На последовательность работ в науке существуют различные точки зрения. Так, Васильев А.М., рассматривая этот вопрос, указал, что «начальным пунктом реформы является законодательство»¹⁰². Можно согласиться с утверждением А.П. Глебова, который, уточняя позицию А.М. Васильева, подчеркнул, что законодательство - центральная часть реформы. Начинать же (начальная часть) следует с выработки идейной основы реформы - правовой доктрины, ее научного обоснования.

2.3. Тенденции развития правовой системы современной России

Каковы же тенденции развития правовой системы России? Этот вопрос также разработан недостаточно. Анализ практической реализации правовой системы позволяет сделать следующие выводы.

1. Изменения в различных элементах правовой системы происходит неравномерно. Регрессивные изменения претерпевают такие элементы правовой системы как общественное и индивидуальное правосознание, правовая культура.

2. Изменения, происходящие в юридической практике, зачастую осуществляются по кругу.

3. Отстает от потребностей практики правовая наука.

Советская правовая система по своему характеру была близка к идеологизированным правовым системам. Характер правового регулирования, его содержание и направление определялись марксистско-ленинской идеологией. Государственные органы при разработке и принятии законов и иных нормативных актов полностью исходили из этой идеологии, сверяли свои веления с партийными установками. В этих условиях сложно было говорить о верховенстве законов, ибо они (как это зачастую указывалось непосредственно в их преамбулах) принимались «в соответствии с решениями» соответствующих партийных съездов. Важные текущие вопросы регламентировались не законами (количество которых было невелико), а совместными постановлениями ЦК КПСС и Совета Министров СССР. Отсюда и правовая политика определялась не законодателем, а соответствующими партийными органами.

Для российской правовой системы характерно сложное сочетание остатков прошлого (советской правовой системы), настоящего (формирующаяся

¹⁰² Указ. соч. С. 23.

современная российская система) и зачатков будущего (перспективное состояние). При этом следует учесть, что в современных условиях наблюдается и тенденция интеграции различных правовых систем современности. Следовательно, на развитие российской правовой системы оказывают влияние и иные правовые системы, отдельные элементы которых довольно активно внедряются в систему России. Эта сложность предопределяет медленные темпы и противоречивость развития системы. Воздействуя на общественные отношения, правовая система сама изменяется от взаимоотношения с ними. Каковы же перспективы, направления развития системы?

В литературе высказывалось мнение, что российская правовая система возвращается в романо-германскую семью, к которой она и принадлежала в прошлом¹⁰³. Некоторые ученые высказывают иное мнение. Так, по мнению В.Н. Синюкова вопрос о необходимости «возвращения» России в романо-германскую правовую систему не так очевиден, как иногда представляется¹⁰⁴. Чем же аргументирует автор свою позицию? Он обращает внимание на то, что события последних лет, конкретная практика поведения ведущих стран Запада по отношению к России заставляют пересмотреть романтические иллюзии постсоветского «единения» России и Запада. Очень скоро выяснилось, пишет В.Н. Синюков, что Запад по-прежнему воспринимает Россию даже в ее новом политико-идеологическом и социально-экономическом качестве как значительно отличающуюся от его цивилизации геополитическую общность с существенно иными культурно-историческими, религиозно-этическими и морально-психологическими ценностями, объективно диктующими как Западу, так и России собственные, часто весьма отличные друг от друга экономические, политические и правовые позиции. В этих условиях Россия может рассчитывать на «покровительство», «вразумление» или просто игнорирование, в худшем же случае - на давление, дискриминацию, а то и грубый политический диктат. Примером такого поведения Запада в отношении бывших социалистических стран явилась Югославия.

Наблюдение Синюкова нам представляется интересным, а его вывод достаточно аргументированным. Хотя до сих пор официальная юридическая политика России, ее внешнеполитическая ориентация, концепция реформирования ориентированы на европоцентризм, однако, как классовый европоцентризм в условиях СССР не удалось совместить с исконными особенностями российской национальной культуры, так и многие социокульту-

¹⁰³ См. например: Леушин В.И. Конституция России в свете теории естественного права//Правовые проблемы евразийского сотрудничества: глобальное и региональное измерение. Екатеринбург, 1993.С.49.

¹⁰⁴ Синюков В.Н. Правовые системы и правовые семьи //Теория государства и права: Курс лекций /Под ред. Н.И. Матузова, А.В.Малько. С.151.

турные традиции России несовместимы с культурой¹⁰⁵ Западной Европы. Поэтому прямая, «безоглядная» ориентация на западную цивилизацию, на романо-германскую правовую систему также испытывает определенные трудности.

Особенностью российской правовой системы, как указывалось выше, является то, что она соединяет в себе правовые идеи бывшей Российской империи и право (законодательство) бывшего Советского Союза. В.Н. Синюков считает возможным говорить о преемственности в процессе развития одной и той же правовой системы России, отмечая сложное переплетение в современной российской правовой системе нормативного материала столь различной идеологической природы как дореволюционное российское и советское право. Это придает правовой системе современной России уникальное своеобразие, а дополнительным своеобразием этой системы является включение в российское право западных правовых ценностей, образцов, институтов. Указанные особенности привели современную российскую правовую систему «в сложное состояние», характеризующееся «новой этапной эволюцией»¹⁰⁶. При этом в российском праве сохраняются и должны сохраняться его исконные культурно-национальные основы.

Следующей особенностью российской правовой системы является ее федеративный характер. Поэтому правовая система России может рассматриваться в качестве своеобразной правовой семьи, в которую входят, наряду с правовой системы России в целом, правовые системы республик, входящих в состав России. На своеобразие правовой системы здесь накладывает отпечаток и то обстоятельство, что население входящих в состав России республик относится к разным религиозным конфессиям. У тюркских народов, господствующей религией которых является ислам, уже сегодня складываются своеобразные правовые системы, отличные от правовых систем славянского мира.

По мнению В.Н. Синюкова, российская правовая система в будущем будет складываться в виде правовой семьи восточнославянских и тюркских народов, представляя собой своеобразную юридическую экосистему со своими государственными, политическими, культурными и духовными элементами. «Уйти куда-то из этой макрокультуры на Запад, на Восток, как того желают некоторые политики, вряд ли возможно. Необходимо уяснить собственное место в мировом геоправовом пространстве»¹⁰⁷.

Говоря о тенденциях развития российской правовой системы, необхо-

¹⁰⁵ См. например: Леушин В.И. Конституция России в свете теории естественного права// Правовые проблемы евроазиатского сотрудничества: глобальное и региональное измерение. Екатеринбург, 1993. С. 49.

¹⁰⁶ Синюков В.М. Правовые системы и правовые семьи... С.154.

¹⁰⁷ Там же.

димо отметить комплексный характер этого развития. Указывая на него, В.Н.Кудрявцев отмечал: «Правовая система развивается как путем появления новых отраслей законодательства, новых институтов и норм, так и путем изменения соотношения в методах правового регулирования, форм деятельности законодательных и правоприменительных органов, степени участия граждан в их функционировании, уровня правовых знаний и отношения к правовым предписаниям»¹⁰⁸.

Рассмотрим основные направления развития российской правовой системы, вытекающие из определяющих ее элементов: совершенствование ее нормативной основы, изменение юридической практики и развитие правовой доктрины.

3. ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЭЛЕМЕНТОВ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ

3.1. Совершенствование нормативной основы российской правовой системы

Правовые нормы, по мнению большинства ученых – «центральное звено» (М.И.Байтин) правовой системы, ее «несущие конструкции» (Н.И. Матузов), «системообразующий фактор» (В.Н. Кудрявцев, А.М. Васильев). От того, насколько совершенна нормативная основа правовой системы, во многом зависит и ее целостность и эффективность, поскольку, как заметили В.Н. Кудрявцев и А.М. Васильев, с нормативной основой «так или иначе связаны все другие компоненты правовой системы»¹⁰⁹. Эту же мысль подчеркивает и В.К. Бабаев: «Без права нет правовой системы, ибо оно вызывает к жизни каждый из ее элементов»¹¹⁰. Получая выражение в законодательстве, право приобретает свои четкие рамки и в свою очередь вызывает к жизни новые явления - элементы правовой системы: правоотношения, юридическую практику, правовые институты и учреждения. Хорошо продуманное законодательство делает таковой и правовую систему в целом.

Соглашаясь с этим тезисом, однако, подчеркнем, что речь идет о правовой системе романо-германского типа, в основу которой положены нормативные правовые акты как источники права. (Совершенно иное положение

¹⁰⁸ См.: *Основные тенденции развития права зрелого социализма: Тез. докладов научной конференции. Звенигород, 25-27 сентября 1980 г.* С.3-4.

¹⁰⁹ Кудрявцев В.Н., Васильев А.М. *Право : развитие общего понятия // Сов.гос. и право. 1985. № 7.* С.3-4.

¹¹⁰ Бабаев В.К. *Правовая система общества // Общая теория права: курс лекций / Под ред. В.К.Бабаева Н.Новгород, 1993.С.98.*

ние в англосаксонском и мусульманском праве).

Но, как писал проф. А.Ф.Шебанов, «законодательство в целом - это не механическая совокупность законов и подзаконных нормативно-правовых актов, а логически построенная единая система, где акты каждого государственного органа занимают свое определенное место, взаимно дополняя и обуславливая друг друга. При этом общая система законодательства как бы состоит из большого числа взаимосвязанных звеньев, каждое из которых представляет самостоятельную правовую систему»¹¹¹.

Коротко остановимся на анализе системы российского законодательства, отметив ее отдельные проблемы.

Система законодательства, в отличие от системы права, имеет как горизонтальную (деление на отрасли и институты), так и вертикальную структуру. Наличие вертикальной структуры предопределено таким качеством нормативного акта как различная юридическая сила.

Все нормативные правовые акты делятся на законы и подзаконные акты.

Закон - непосредственно отражающий интересы общества и принимаемый в особом порядке высшими (представительными) органами государственной власти нормативный правовой акт высшей юридической силы, регулирующий основные, наиболее важные общественные отношения.

Именно он, а не иные нормативные акты, непосредственно выражает интересы общества. В силу этого он обладает высшей юридической силой. «Верховенство закона» – важнейший принцип гражданского общества и правового государства.

Особенности закона, его юридическая и социальная значимость предопределяют и особый, усложненный порядок его принятия.

Закон, в силу его особенностей, является основой стабильного и эффективного законодательства, основой нормальной жизни общества.

Но такой система должна быть в идеале. Однако в прошлом системность законодательства в нашей стране нарушалась по причине недостаточной законодательной базы (собственно законов) и неумеренного возрастания количества подзаконных нормативных актов. Нарушена система нормативных актов и в современный период в результате серьезных пробелов в законодательстве и недостаточных темпов законодательных работ.

Каковы же пути (формы) совершенствования законодательства? Можно отметить следующие из них, имеющие важное значение на современном этапе:

1. Издание нормативных актов по новым, ранее не урегулированным вопросам общественной жизни.

¹¹¹ См.: Социалистическая законность и государственная дисциплина / Под ред. В.Н.Кудрявцева. М., 1975. С.52-53.

2. Замена устаревших нормативно-правовых актов, уже не отвечающих изменившимся условиям жизни, новыми. При этом в новом акте сохраняются нормы, оправдавшие себя на практике и включаются нормы, вызванные к жизни новыми условиями. Необходима и «расчистка» законодательства от актов устаревших, противоречивых, утративших силу. Отмена подобных актов - это тоже совершенствование законодательства. Последнее становится меньшим по объему, более обзримым, непротиворечивым, удобным для применения и доступным для населения. Так, принятие нового гражданского кодекса повлекло за собой изменение и отмену нормативных актов и в других отраслях законодательства.

3. Дополнение и изменение текста нормативных актов. В этом случае не меняется основа регулирования. Большая часть статей нормативного акта сохраняется, но в него вносятся дополнения, необходимые для регулирования новых общественных отношений. Иногда дается новая редакция отдельных статей.

4. Объединение законодательства в единый акт (консолидация законодательства)¹¹². Особенность этой формы состоит в том, что подобное объединение не влечет существенного изменения содержания правового регулирования: прежними остаются круг регулируемых отношений, их субъекты, права и обязанности сторон, юридические факты, санкции за неисполнение норм. Однако при этом уменьшается количество нормативных актов, законодательство становится более стройным, обзримым. При этом более строгой становится не только система законодательства, но и система права.

5. Для совершенствования законодательной базы российской правовой системы на современном этапе наиболее актуальным представляется решение таких масштабных задач как:

- приведение всего законодательства в соответствие с Конституцией РФ;
- формирование новых отраслей законодательства (налогового, банковского, торгового и т.д.);
- формирование вертикальной структуры законодательства. При этом весьма важным является приведение регионального законодательства в соответствие с федеральным;
- определение места новых видов нормативных актов (например, актов органов местного самоуправления, уставов краев и областей, законов субъектов федерации, актов губернаторов и глав администрации, локальных нормативных актов и т.д.) в единой системе нормативных актов;

¹¹² См. об этом: Самощенко И.С. О консолидации нормативных актов // Ученые зап. ВНИИСЗ. М., 1966. Вып. 7. С. 96.; Сенякин И.Н. Специализация и унификация российского законодательства. Саратов, 1993. С. 118-120.

- совершенствование юридической техники нормативных актов.

Каждое из этих направлений по-разному может использовать зарубежный опыт. Например, вопросы юридической техники либо приемы систематизации законодательства необходимо решать с использованием мирового опыта, в частности, стран романо-германской правовой системы. Но проблема структуризации, системы законодательства - это сугубо русская проблема и решать ее необходимо с учетом отечественных правовых традиций (разумеется, при этом нельзя игнорировать положительный зарубежный опыт).

Каковы же первостепенные задачи, стоящие перед юридической наукой?

1. Необходимо четко определиться с реальными пределами правового регулирования. Бытовавшие утверждения о том, что сфера правового регулирования постоянно расширяется в связи с усложнением общественной жизни, сегодня недостаточно убедительна¹¹³. Но нельзя согласиться и с позицией советских авторов, утверждающих, что сфера правового регулирования сокращается в связи с превращением права и иных социальных норм в единые правила коммунистического общежития¹¹⁴. Правовая наука должна дать законодателю четкие критерии, в каком направлении, в каких конкретно сферах происходит расширение правового регулирования, а в каких сферах оно сужается. В сегодняшней России, в частности, нарастает потребность в правовом регулировании частнопредпринимательской деятельности, в охране правопорядка, в охране прав и свобод граждан, в вопросах налогообложения и формирования государственного бюджета, в вопросах отношений субъектов федерации и центра. Весьма важно регулирование трудовых отношений в новых условиях, совершенствование процессуального законодательства. Остра необходимость регулирования демографических проблем, особенно в районах Крайнего Севера, где население находится на грани выживания. Не отпала необходимость регулирования имущественных отношений и после принятия гражданского кодекса и последующих нормативных актов.

2. Очень важно определить сферы, где имеются зоны, свободные от потребностей в первоочередном правовом регулировании. Выяснение этих сфер позволит избежать зарегулированности, излишней регламентации, которая так же отрицательно сказывается на правовом регулировании, как и пробелы в праве¹¹⁵.

3. Выделяя зоны, свободные от правовых воздействий, необходимо определиваться с иными, неправовыми регуляторами общественных отноше-

¹¹³ См., например: Лукашева Е.А. О расширении сферы действия общеправового права в развитом социалистическом обществе // Проблемы правоправедения. Киев, 1977. Вып. 36. С.16-19.

¹¹⁴ См.: Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Социалистическое право. М., 1973. С. 224.

¹¹⁵ См.: Сов.гос. и право. 1987. № 9. С.21.

ний, которые регулируют указанные сферы. К сожалению, в отечественной науке этому вопросу не уделялось достаточного внимания. Проблемы соотношения, взаимозаменяемости норм права и обычаев, норм права и корпоративных норм практически не рассматривались в последнее время. В последние годы повысилась роль религиозных норм, которые нередко регулируют поведение не только верующих.

4. Важно четко определить «компетенцию» нормативных актов. Наука должна решить, какие отношения должны регулироваться законами, а для регулирования каких достаточно подзаконной регламентации. К сожалению, здесь четко решен вопрос только относительно уголовно-правовых отношений, которые регулируются исключительно законом. Сферы же законодательной регламентации в других отраслях до сих пор являются предметом дискуссий.

5. До сих пор до конца не определены возможности договора как источника права, нормативного регулирования. В современных условиях роль договора в различных сферах общественных отношений возросла. При этом договор является важным средством не только индивидуальной, но и нормативной регламентации, средством саморегуляции. «У договорной формы, - пишет В.М. Баранов, - перспективное будущее в силу добровольно-согласительного, а не принудительного характера регулирования. В условиях рыночного развития современного российского общества государство не может оставаться главной (как было до сих пор) организацией, ответственной за обеспечение порядка в общественных отношениях. Возрастает роль промышленных, торговых, банковских фирм, корпораций, трестов, концернов. Они упорядочивают деловые отношения в обществе в основном договорным путем, который является простым и удобным средством регулирования»¹¹⁶. Как показала практика, роль договорного регулирования в современных условиях возрастает. Это не могло не найти отражения и в юридической науке. В последние годы появился ряд работ, посвященных договорам¹¹⁷. Появились в связи с этим и новые подходы к нормативности права. «Тенденция, видимо, такова, - пишет Ю.А. Тихомиров, - люди, коллективы, социальные общности сами вырабатывают, осознанно принимают и заинтересованно выполняют правила поведения. Именно в этом выражается углубление начал самоуправления в нормативной сфере»¹¹⁸. Договорная практика последних лет получила и нормативное закрепление - брачный договор, трудовой контракт, административный договор и т.д.

¹¹⁶ См.: Баранов В.М. *Формы (источники) права // Общая теория права: Курс лекций / Под ред. В.К. Бабаева. С. 257.*

¹¹⁷ См., например: Тихомиров Ю.А. *Договор как регулятор общественных отношений // Правоведение. 1990. № 5. С. 29*

¹¹⁸ Там же. С. 29

6. В науке не решен вопрос и о наличии прецедента в российской правовой системе, о юридической природе актов официального толкования, актов высших судебных органов и, прежде всего, актов Конституционного Суда.

7. Необходимо произвести «инвентаризацию» имеющегося законодательства, хотя положение изменилось по сравнению с советской системой законодательства, когда действовала масса устаревшего, не действующего законодательства, что вызывало противоречия, дублирование, усложняло правоприменительную деятельность. Большинство нормативных актов советского периода отменено, изменено в последнее время. Но неконтролируемое правотворчество различных субъектов привело к новой путанице в системе законодательства.

8. По-прежнему актуальной остается проблема повышения качества законодательства. От качества нормативных актов во многом зависят и эффективность, и результативность правового регулирования. Качество закона - это совокупность тех черт, которые и представляют его как нормативно-правовой акт высшего органа государственно власти, главное в нем - правовые свойства, обеспечивающие способность быть регулятором общественных отношений. Качество закона определяется тем, насколько его технические характеристики обеспечивают необходимые свойства права - нормативность, системность, формальную определенность, общеобязательность. В последнее время проблеме качества закона посвящено ряд работ, в том числе и монографического характера¹¹⁹.

9. Юридическая наука должна вооружить юридическую практику (как правотворческую, так и правоприменительную) новыми методиками правовой регламентации. Совершенно очевидно, что изменившиеся условия общественных отношений требуют и совершенно нового характера правового регулирования - иных методов, способов, типов правового регулирования, использования иных правовых режимов юридических конструкций и т.д.¹²⁰ В последние годы анализу правового инструментария посвящено несколько работ¹²¹, однако многие проблемы правового регулирования требуют более глубокой разработки.

10. Весьма актуальной проблемой в современной России является ведомственное нормотворчество. Нормативные акты министерств и ведомств не только не обеспечивают необходимое качество, но зачастую противоре-

¹¹⁹ См., например: Игнатенко В.В. *Правовое качество законов об административных правонарушениях.* Иркутск, 1998; Поленина С.В. *Качество закона и эффективность законодательства.* М., 1993.

¹²⁰ См.: Алексеев С.С. *Право на пороге нового тысячелетия.* М., 2000.

¹²¹ См. например: Алексеев С.С. *Право: азбука, теория, философия: Опыт комплексного исследования.* М., 1999. С.313 и сл.; Сапун В.А. *Теория правовых средств и механизм реализации права.* СПб., 2002.

чат действующим законам, «подправляют» их в угоду ведомственной целесообразности. В этих условиях неизбежно нарушение законности, принципа верховенства закона, девальвация его роли как акта, непосредственно выражающего интересы общества. Далее это ведет к резкому увеличению нормативного материала, затрудняет его усвоение, вызывает излишнюю зарегулированность общественных отношений.

11. Близка к вышесказанному проблема правотворчества и юридической природы правовых актов органов местного самоуправления. Органы местного самоуправления не входят в систему государственных органов. В отечественной науке юридическая природа этих актов в достаточной степени не рассмотрена, а это порождает определенные сложности в правовом регулировании.

12. Дальнейшее совершенствование законодательства связано с проблемой демократизации общественной жизни в целом и правотворчества в частности. Конституция РФ закрепила, что народ выражает свою волю не только через органы государства (через нормативно правовые акты), но и непосредственно. К сожалению, посредством референдума был принят только один акт - Конституция РФ, не практикуются оправдавшие себя ранее всеобщие обсуждения важнейших законопроектов и т.д. Вопрос о демократизации связан и с гласностью правотворчества. По-прежнему некоторые акты принимаются не только без участия общественности, но и появляются неожиданно для многих, даже связанных с коридорами государственной власти.

13. Совершенствование законодательства и его эффективность во многом зависят от его научной обоснованности. Всегда ли законодатель прислушивается к рекомендациям ученых? Как показывает практика, многие нормативные акты (в том числе и законы) принимаются непродуманно, без научного обоснования, лишь благодаря лоббированию какой-то монополистической группой, или даже отдельными «олигархами».

Нельзя признать удовлетворительной и саму существующую систему законодательства, и, прежде всего, ее вертикальную структуру. Данная структура представляет собой своеобразный «слоеный пирог», состоящий из нескольких, порой противоречивых частей.

Прежде всего, нормативные акты делятся на законы и подзаконные акты. Сфера законов включает в себя Основной закон – Конституцию РФ, конституции республик, уставы иных субъектов Федерации, федеральные законы и законы субъектов Федерации.

Кроме того, существует группа федеральных нормативных актов. Сюда относятся указы Президента, постановления Правительства РФ, акты федеральных исполнительных органов и исполнительных органов субъектов Федерации.

Значительное место в системе законодательства занимает следующий

блок - акты органов местного самоуправления. Последние не включаются в систему государственных органов, поэтому и их акты зачастую не согласуются с актами государственных органов.

Наконец, немаловажную роль в правовом регулировании играют локальные нормативные акты, действующие на предприятиях, в учреждениях, организации. Значительное их число также противоречит иным нормативным актам.

Наконец, практического решения требуют вопросы правового воспитания, опубликования и пропаганды действующего законодательства. Если в советское время этими вопросами занималось общество «Знание», то сегодня ими не занимается никто. Отсюда - чрезвычайно низкий уровень правовой культуры населения.

Таким образом, состояние правовой системы уже на уровне законодательства и законодательной деятельности нельзя признать удовлетворительным. И большая роль в ее совершенствовании принадлежит юридической науке.

3.2. Юридическая практика в российской правовой системе

Как было сказано выше, важнейшим элементом правовой системы является юридическая практика. И, естественно, важным путем совершенствования правовой системы является совершенствование юридической практики.

Следует отметить, что категория «юридическая практика» в отечественном правоведении в необходимой степени не разработана. Достаточно сказать, что в программе по теории государства и права тема «Юридическая практика» отсутствует. Отсутствует она и в большинстве учебников по теории государства и права. В отраслевых науках этот термин используется, но в несколько ином виде, когда речь идет о «судебной практике», «арбитражной практике». Прежде всего, здесь речь идет об обобщении практики соответствующими органами. Вместе с тем, юридическая практика - явление достаточно широкое и богатое по содержанию. В литературе же до сих пор отсутствует общее понятие юридической практики, недостаточно исследованы ее виды, структура, функции, свойства. Не определено и ее место в правовой системе. По этой проблеме имеется лишь несколько работ общего характера, написанных свыше 10 лет назад¹²². Современных же работ, специально посвященных этой важной сегодня проблеме, нет.

Под юридической практикой, по мнению В.И. Леушина, следует пони-

¹²² См.: Леушин В.И. *Юридическая практика в системе социалистических общественных отношений*. Красноярск, 1987; Карташов В.Н. *Правоприменительная практика в социалистическом обществе*. Ярославль, 1986; Реутов В.П. *О понятии юридической практики // Государство, право, законность: Уч. зап. Перм. ун-та. Вып. 5, № 300. Пермь, 1974.*

мать деятельность субъекта по принятию решений правового содержания¹²³. Следовательно, в содержание юридической практики входит не только деятельность правотворческих и правоприменительных органов, как это отмечается в литературе¹²⁴, но и деятельность любых субъектов по реализации (в ходе реализации) права¹²⁵.

В современных условиях рынка большое значение имеет договорная практика, практика проведения выборов (избирательная практика) и т.д. Соответствующие органы проводят обобщение этой практики, делают соответствующие выводы, но научного исследования юридической практики (или ее видов) в теоретическом плане не было. А такое исследование весьма важно, т.к. «практика питает теорию эмпирическими фактами, дает материал для теоретических обобщений, корректирует выводы науки, служит объектом экспериментов, наконец, она воспринимает научные положения в целях собственного совершенствования и развития»¹²⁶.

Разумеется, в целях совершенствования правовой системы важно выявить недостатки, слабые места в различных видах юридической практики. Так, достаточно глубокий и всесторонний анализ юридической практики обеспечения прав человека различными государственными органами дается в ежегодном докладе о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Однако анализ ошибок и недостатков юридической практики - не самоцель. Задача заключается в том, чтобы вскрыть причины этих ошибок и разработать меры по их устранению. Причем важно найти связь выявленных недостатков практики с иными элементами правовой системы (законодательством, правовой культурой, идеологией и т.д.).

Каковы же направления совершенствования юридической практики на современном этапе развития российской правовой системы?

Развитие юридической практики включает в себя, прежде всего, дальнейшее совершенствование законодательной деятельности. Здесь и совершенствование процедуры принятия законодательных актов (двойное, тройное чтение принимаемых актов, работа согласительных комиссий и т.д.), и предварительная экспертиза законодательных новелл в юридических научных центрах, и всенародное обсуждение важнейших актов, участие в этом процессе общественных организаций (например, профсоюзов). Процесс обсуждения государственного бюджета, проекта нового ТК, закона об

¹²³ См.: Леушин В.И. Указ соч. С. 26.

¹²⁴ См.: Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Основные институты и понятия С.101-103; Сабо И. Основы теории права. М.,1974 .С. 266.; Карташов В.Н. Применение права. С. 48.

¹²⁵ Ф.М. Раянов вообще утверждает, что юридическая практика складывается только на основе правоприменительной деятельности. (Ф.М. Раянов. Проблемы теории государства и права (юриспруденции). М., 2003. С.290.

¹²⁶ Кудрявцев В.Н., Казимирчук В.П. Современная социология права. С. 35.

адвокатуры, нового УПК, иных нормативных актов показывает, что эта процедура далека от совершенства, в результате чего многие жизненно необходимые (и даже предусмотренные Конституцией) акты своевременно не принимаются, принятые же нередко оказываются неэффективными и даже вызывают социальную напряженность и конфликты. Это можно проследить на примере законодательства о монетизации льгот.

Вместе с тем, совершенствование правотворческого процесса не сводится только к процедуре принятия нормативно-правовых актов. В современных условиях остро встает необходимость рассмотрения возможностей использования и иных источников (форм) права - прецедентов, санкционированных обычаев. Достаточно широко стали применяться нормативные договоры (между субъектами Федерации, между субъектами и Федерацией). Международные договоры по Конституции также являются элементами правовой системы. Деятельность Конституционного суда и уставных судов показывает, что они являются важным средством обеспечения эффективности правотворческой практики. Отсюда - острая необходимость внедрения в российскую правовую систему прецедентов. Полагаем, что Верховному суду и Высшему арбитражному суду необходимо кроме права законодательной инициативы предоставить возможность принимать акты общеобязательного (прецедентного) характера.

Другим важным направлением совершенствования российской правовой системы является совершенствование правоприменительной практики. В последнее время в юридической науке выдвинута идея рассмотрения более широкой категории - юридической деятельности. Среди ее видов помимо правотворческой рассматривается интерпретационная, судебная, следственная арбитражная, нотариальная, контрольно-надзорная и т.д.¹²⁷

Юридическая деятельность, таким образом, представляет собой довольно сложную высокоорганизованную, самоуправляющуюся и динамичную систему, включающую материальные и идеальные, индивидуальные и социальные моменты, процессы субъективации и объективации, опредмечивания и распредмечивания. В качестве относительно самостоятельной системы юридическая деятельность включается в системы более высокого порядка¹²⁸.

И хотя в указанной интерпретации довольно сложно разобраться, следует признать целесообразным самостоятельное рассмотрение этой категории и включение ее в категориальный аппарат юридической науки. Однако для всех видов юридической деятельности, понимаемой как юридическая прак-

¹²⁷ См.: *Юридическая деятельность: сущность, структура, виды: Сб. научных трудов/ Отв. ред. В.Н. Карташов. Ярославль, 1989.*

¹²⁸ Наряду с юридической деятельностью в науке рассматривается и такое явление как юридическая работа (См.: Раянов Ф.М. Указ. соч. С.288-290.)

тика, характерно то, что она осуществляется государственными органами¹²⁹.

Не случайно многие авторы (Н.М. Матузов, В.Н. Синюков) в структуру правовой системы включают и соответствующие государственные органы, как носителей юридической деятельности. С подобной концепцией можно согласиться. Однако неизбежно встает другой вопрос: если в условиях демократизации общества возрастает роль личности, отдельного юридически и социально активного индивида, то его также стоит рассматривать как элемент правовой системы. Именно так делает, например, В.Д. Перевалов¹³⁰.

С подобной трактовкой вряд ли можно согласиться. Ведь в этом случае правовая система чрезвычайно расширяется, ее содержание «размывается» и она, по сути, отождествляется с обществом, урегулированным правом, либо с правопорядком. Не случайно среди ученых появляются мысли о том, что категория «правовая система» не несет самостоятельной нагрузки, что ее содержание охватывается иными общепринятыми в науке категориями. Несмотря на кажущуюся парадоксальность, подобный вывод не лишен оснований, ибо он показывает сложность и противоречивость рассматриваемой категории «правовая система». С другой стороны, введение в категориальный аппарат юриспруденции, конституционное закрепление указанного явления позволяет решить ряд не только научно-теоретических, но и практических вопросов, особенно актуальных в условиях построения правового государства.

3.3. Философские и идеологические основания российской правовой системы

Как указывалось выше, одним из важнейших элементов правовой системы, определяющих ее содержание и развитие, является идеологическая составляющая. Функционирование правовой системы, взаимодействие ее элементов определяются господствующей в обществе правовой идеологией, на основе которой и развивается система. Идеологическую составляющую правовой системы составляет правосознание (и, прежде всего, правовая идеология) и правовая культура. Ведь общественное сознание (в данном случае правосознание) не только отражает объективный мир, но и творит его (в данном случае – правовую систему). Поэтому идеология занимает весьма существенное место в духовно-интеллектуальной жизни, в ее соотношении с практикой, политикой, а следовательно, с правом. В отдельных правовых системах (идеологизированных), таких как, например, система мусульманского права, идеология ислама является фактором, определяющим как характер и содержание правового регулирования, так и особенно

¹²⁹ См.: Карташов В.Н. Понятие и структура юридической деятельности // *Юридическая деятельность: сущность, структура, виды*. С. 13.

¹³⁰ См.: *Теория государства и права* : Учебник. Екатеринбург, 1996. С. 463-464, 485.

сти всех элементов правовой системы (и источники права, и юридическую практику). Религиозно-этическое обоснование средневековых законов предопределяло юридические порядки, инквизиционный процесс, содержание норм позитивного права.

Известное влияние на характер правовой системы, ее развитие оказывают и философские воззрения на право как явление, то, что в науке определяется как «философия права». Именно она дает мировоззренческое объяснение права, его смысла и предназначения для людей, для каждого человека, обосновывая его под углом зрения сути человеческого бытия, существующей в нем системы ценностей¹³¹. То есть идеологические и философские факторы можно рассматривать как правообразующие и правообуславливающие факторы.

Рассмотрим эти положения применительно к российской правовой системе.

Советская правовая система основывалась на марксистско-ленинской идеологии. Именно она определяла и сущность, и цель, и направление правового регулирования, а соответственно, и содержание правовых актов и юридическую практику. Сущность права, согласно теории Маркса, – воля господствующего класса, возведенная в закон. Цель правового регулирования – построение бесклассового коммунистического общества. Подобное построение возможно только под руководством марксистско-ленинской партии – КПСС. Отсюда - преобладание позитивного права, издаваемого государством, его временный, преходящий характер, руководящая и направляющая роль КПСС в осуществлении правовой политики. Как указывалось выше, советскую правовую систему можно трактовать как специфическую идеологизированную систему (отличную и от романо-германской, и от англосаксонской систем).

В современных условиях в основу правовой идеологии поставлена идея естественного права, прав человека. Не случайно Конституция РФ в ст.2 признала права и свободы человека высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защиту - обязанностью государства. Исходя из этого права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст.18 Конституции РФ).

Такое понимание наложило отпечаток на характер всей правовой системы, ее составляющих.

На практике это означает необходимость дальнейшей гуманизации пра-

¹³¹ Алексеев С.С. *Право: азбука, теория, философия: Опыт комплексного исследования.* М., 1999. С.394 и сл.

ва, правовых предписаний, в максимальной степени обеспечивающих свободу личности, повышение роли суда, который теперь понимается не как орган принуждения, а как орган правосудия, повышение роли закона в системе законодательства и, соответственно, роли представительных органов в правовом регулировании.

Не все из указанных задач решены. Предстоит еще большая работа по претворению их в жизнь, что требует решения экономических, организационных и специально-юридических вопросов. А для их разрешения необходима дальнейшая научно-теоретическая разработка проблем, поставленных юридической практикой.

4. НЕКОТОРЫЕ НАУЧНО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ

4.1. Проблема правопонимания

Прежде чем решать задачи совершенствования правовой системы, необходимо иметь четкое представление о содержании и сущности всех ее элементов. К сожалению, в отечественной науке нет единого понятия не только отдельных элементов, но даже самого права как явления. Известный русский ученый Е.Н. Трубецкой еще в 1906 подчеркивал, что «пока мы не выясним, что такое право вообще, все наши рассуждения о тех или иных конкретных видах права будут страдать неясностью, отсутствием определенного научного содержания»¹³². Поэтому вопрос о понятии права – исходный, ключевой. В зависимости от его решения понимаются все иные правовые явления, осуществляется правовое регулирование, функционирует вся правовая система.

В науке сложились три разных подхода к праву, к его пониманию: нормативный (позитивистский), нравственный (философский) и социологический. Нормативистское понимание права основано на теории позитивного права. Источником права, согласно этой теории, является государственная власть, которая и «творит» право, закрепляя его нормы в письменных источниках. Нравственный (философский) подход к пониманию права основывается на теории естественного права. Социологический подход отдает предпочтение правоотношениям, юридической практике.

Развитие советской правовой мысли складывалось на основе марксист-

¹³² Трубецкой Е.Н. *Энциклопедия права*. С.11.

ского учения о государстве и праве, в соответствии с которым господствовал позитивистский подход (хотя среди советских ученых встречались представители и иных теорий) В соответствии с ним право представляло собой систему правил поведения (норм), издаваемых и гарантируемых государством. По своей сущности право выражало волю экономически господствующего класса, а его содержание определялось экономическими условиями жизни. Исходя из такого понимания права, оно существует в формальных письменных правовых актах, издаваемых государством, и вне них существовать не может. Указанная трактовка, исключая классовое содержание и сущность права, характерна и для современной юриспруденции.

Однако среди российских ученых в последнее время получила распространение и иная концепция, основанная на философском (общесоциальном) подходе к трактовке права. Исходя из того, что отечественная наука признала и теорию естественного права, а права человека являются составной частью отечественной правовой системы, появились концепции, противопоставленные позитивистскому, нормативному толкованию права. При этом под правом понимаются естественные, природные возможности, гуманистические начала, исходящие из природы человека. Крайним проявлением этого направления правопонимания является так называемая «либертарная» теория, одним из основателей которой является В.С. Нерсесянц. Согласно ей право – это всеобщая и необходимая форма свободы людей. Исходя из этого, свобода в социальной жизни возможна и действительна «лишь как право и в форме права»¹³³. Подобная трактовка хотя и получила распространение в науке, не получила широкой поддержки ученых. Действительно, претендуя на концепцию естественно-правового характера, она по существу отрицает ее, как и позитивистскую концепцию. По сути, она не рассматривает свободу как содержание права, а отождествляет эти явления. То есть она допускает разрыв между сущностью, содержанием и формой права. С другой стороны, она совершенно непригодна для практической реализации, ибо дает субъектам возможность самим определять правовой характер юридических велений.

Принципиально различный подход к правопониманию порождает и другую проблему – проблему соотношения права и закона (как нормативного акта). С позиций позитивного права право и закон – идентичные явления, ибо вне закона право не существует. В этом случае проблема совершенствования права, повышения его эффективности заключается в улучшении правотворчества, повышении качества правовых актов, совершенствовании юридической техники, методов, способов, типов правового регулирования и т.д.

¹³³ Нерсесянц В.С. *Философия права* С.34. *Он же. Право – математика свободы. М., 1996. С. 124-127. Он же. Общая теория права и государства: Учебник для вузов. М., 1999.*

Совершенно по-иному проблема соотношения ставится в рамках либертарной теории. В этом случае закон - лишь властное веление государственной власти. Право же - естественное явление, отражающее степень свободы и справедливости. Эти явления могут и не совпадать, ибо далеко не всегда правовые предписания соответствуют естественным правам, отражают справедливость, обеспечивают свободу. По мнению сторонников либертарной теории, закон, не соответствующий указанным объективным свойствам, не является правовым актом. Подобное понимание права не удовлетворяет потребностей юридической практики, ибо при отсутствии формальных и ясных критериев правомерность поведения отдана на откуп субъектам. Один субъект может понимать предписание как правомерное, другой - как не соответствующее праву, что в значительной мере затрудняет реализацию права. В этих условиях практически невозможно обеспечить единство развития всей правовой системы в целом и отдельных ее элементов.

Вместе с тем, признание естественно-правовых идей как содержания права вовсе не противоречит основам позитивистского правопонимания. Напротив, идеи естественного права, свободы и справедливости вполне согласуются с современными представлениями о правах и свободах человека, единстве свободы и ответственности, прав и обязанностей.

Право как социальный регулятор, как позитивное право существует в виде формальных правовых предписаний, выступающих как форма права. Другое дело, что эти предписания должны соответствовать естественным правам. Исходя из этого, социальные притязания и права человека должны быть закреплены в позитивном праве, составляя его содержание. Поэтому право и закон не противопоставляются друг другу, а выступают как форма и содержание. Такое понимание ориентирует законодателя на принятие эффективного, соответствующего потребностям общества законодательства. Напротив, либертарная теория, противопоставляя право и закон, порождает отсутствие в законах юридического содержания, лишая тем самым законодательную и правоприменительную практику четких ориентиров. В результате снижается эффективность права и закона как важнейших регуляторов общественных отношений, что, в конечном счете, не способствует укреплению законности и правопорядка¹³⁴. Не способствует это и нормальному функционированию правовой системы, всех ее элементов.

Задачей современной юриспруденции является преодоление противоречий, вытекающих из различных подходов к пониманию права, выработ-

¹³⁴ Кудрявцев В.Н. *О правопонимании и законности*// Государство и право. 1994. № 3. С. 3-8.

ка единой комплексной теории в рамках существующих концепций¹³⁵.

4.2. Проблемы правотворчества и юридической техники

Нормативный правовой акт как основной источник российского права – акт правотворчества. Это значит, что он не появляется сам собой (как, например, нормы естественного права) и не является результатом рассмотрения конкретного дела, анализа конкретной ситуации. Государственный орган в процессе правотворчества осуществляет творческую деятельность, он осмысленно, обдуманно «творит» право, создает, формулирует совершенно новые нормы. Поэтому эффективность права, правовой системы во многом определяется характером правотворческой деятельности, ее организованностью, регламентацией. Не случайно проблемы правотворчества всегда привлекали к себе внимание исследователей, особенно тех, кто последовательно разделял позитивистский подход к определению понятия и содержания права¹³⁶. Категория «правотворчество» занимает одно из важнейших мест среди других государственно-правовых категорий, а сама деятельность оказывает существенное влияние на характер правовой системы.

Однако, несмотря на кажущуюся очевидность, в юридической науке нет единого подхода к исследованию правотворчества и его определению. Большинство авторов понимают правотворчество как деятельность компетентных государственных органов, направленную на создание правовых норм, их совершенствование и отмену. То есть правотворчество – это процесс придания государственным велениям общеобязательного характера. Однако, в литературе выдвинута и иная концепция правотворчества, согласно которой под правотворчеством понимается не только деятельность по изданию правовых норм, но и «направленная на достижение целей развития общества, организационно оформленная деятельность государства по выявлению потребностей в нормативном правовом регулировании общественных отношений». В этом случае правотворчество начинается с зарождения идеи о правовых нормах в связи с выявлением потребности в правовой регламентации соответствующих общественных отношений и лишь заканчивается принятием норм и введением их в действие¹³⁷. Исходя из такого понимания явления, некоторые ученые видят в правотворчестве две стадии: стадию правоформирования и стадию собственно правотворчества.

¹³⁵ *Первой, на наш взгляд, достаточно удачной попыткой этого является работа В.М.Шафирова «Естественно-позитивное право. Введение в теорию» (Красноярск, 2004).*

¹³⁶ *См., например: Поленина С.В. Законотворчество в Российской Федерации. М., 1996, и др.*

¹³⁷ *Подробнее см.: Научные основы советского правотворчества. М., 1981.*

Такой подход требует реализации определенных принципов правотворчества, а также правовой регламентации обеих стадий. К сожалению, в российском законодательстве более или менее четко регламентирована лишь вторая стадия законодательного процесса (например, ст.104-105 Конституции РФ). Процедура же правотворческой деятельности иных органов урегулирована значительно слабее или не регламентирована вообще. Что касается первой стадии правотворчества (в том числе и законотворчества), она практически не регламентирована. Не получила она и достаточной научной разработки. Как показывает практика, указанные недостатки непосредственно сказываются на качестве нормативных актов, их эффективности. Акты, принятые без надлежащего учета экономических, политических, социальных условий, уровня правовой культуры населения, его потребностей, без определенного прогнозирования последствий реализации, могут породить негативные проявления, социальные противоречия, столкновения. Примером могут служить последствия принятого Государственной Думой законодательства о монетизации льгот, после вступления в силу которого в обществе имели место волнения, пикеты, забастовки и т.д.

В науке и практике различают три вида правотворчества. Помимо правотворчества государственных органов различают непосредственное правотворчество народа (референдум) и санкционированное правотворчество негосударственных органов.

Если правотворчество государственных органов получило научную разработку, то санкционированное правотворчество требует дальнейшей разработки. В советский период, когда правотворчество осуществляли и общественные организации, эта проблема находила отражение в науке. В последние же годы эта тема предана забвению. Вместе с тем в ее разработке есть острая необходимость. Это вызвано тем, что значительную часть нормативных актов занимают акты органов местного самоуправления. В какой-то степени правотворчество этих органов рассмотрено исследователями муниципального права. В теоретическом же плане эти проблемы практически не рассмотрены. Надлежаще не определена даже юридическая природа актов органов местного самоуправления.

Научно-теоретической разработки требуют и правовые вопросы проведения референдума. Порядок его проведения в РФ определяется в соответствии с Конституцией РФ Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации» 1995 г. Референдум – один из путей расширения демократии, привлечения граждан к решению важнейших вопросов государственной жизни, что особенно важно в современных условиях формирования правового государства. Однако путем референдума в России принят только один нормативный акт - Конституция РФ. Поэтому практика проведения референдумов отсутствует. Не применяется распростра-

ненная ранее практика всенародного обсуждения законопроектов. Поэтому данная сфера правового регулирования требует научной разработки. В частности, необходим анализ отношений, требующих регламентации путем референдума, разработка процедур выявления необходимости референдума, проведения референдума в субъектах Федерации.

Одним из негативных проявлений действующего российского законодательства является большое количество неэффективных, противоречащих закону нормативных актов. В связи с этим научного разрешения требует проблема ответственности субъектов – разработчиков проектов и самих правотворческих органов за издание неэффективных, противозаконных, неконституционных актов. Эти проблемы еще ждут своего исследователя.

Одной из закономерностей развития законодательства в современных условиях является необходимость «быстрого и своевременного реагирования на динамично изменяющиеся условия общественной жизни в интересах своевременного и качественного создания нормативных стандартов по поведению всех субъектов права»¹³⁸. Для обеспечения этой закономерности в России требуется: а) внедрение новых технологий разработки проекта законов, укрепляющих и ускоряющих связи между разработчиками, с одной стороны, и правоприменителями – с другой; б) более четкое согласование действий представителей различных ветвей власти на протяжении всего процесса подготовки и принятия проекта закона; в) периодического проведения на определенных территориях экономико-правовых экспериментов с целью их последующего распространения на другие территории и регионы¹³⁹.

Однако, как показывает юридическая практика, качество многих нормативных актов, в том числе и законов, оставляет желать лучшего. Прежде всего, следует отметить, что категория «качество нормативных актов» пока в достаточной степени не разработана в науке. Одна из причин невысокого качества актов – недостаточное их юридико-техническое совершенство, которое, в свою очередь, предопределено недооценкой юридической техники законодателем. По мнению одного из ведущих специалистов в этой области Ю.А. Тихомирова, «государственные служащие, депутаты, специалисты, эксперты плохо владеют приемами законодательной техники»¹⁴⁰.

Под юридической техникой понимается совокупность правил (требований), средств и приемов, используемых законодателем для формулирова-

¹³⁸ Заржевская Т.Н. Закономерности развития юридической техники в правотворческом процессе субъекта Российской Федерации // Проблемы юридической техники. Н. Новгород, 2000. С.131.

¹³⁹ Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права: Учебник. М., 2001. С. 675.

¹⁴⁰ Тихомиров Ю.А. Законодательная техника как фактор эффективности законодательной и правоприменительной деятельности // Проблемы юридической техники. Н.Новгород, 2000. С.38.

ния и издания совершенных и эффективных нормативных актов.

Среди юридико-технических требований можно отметить, например, следующие:

- логическая последовательность изложения, взаимосвязь нормативных предписаний, помещенных в правовом акте;
- отсутствие противоречий внутри нормативного акта, в системе законодательства;
- максимальная компактность изложения норм права при глубине и всесторонности отражения их содержания;
- ясность и доступность текста, точность и определенность формулировок и т.д.

Для обеспечения указанных и иных требований в арсенале законодателя имеются различные юридико-технические средства. Наиболее значимые из них следующие:

1. Юридическая терминология;
2. Нормативное изложение;
3. Отраслевая типизация;
4. Юридические конструкции.

Кроме того, для обеспечения ясности, определенности правового регулирования законодатель использует и некоторые юридико-технические приемы. Среди них можно отметить: презумпции, преюдиции и фикции.

К сожалению, вопросы юридической техники в последние годы оказались вне внимания исследователей, что, безусловно, сказалось на качестве и эффективности нормативных правовых актов.

4.3. Проблемы правоприменения

Другой разновидностью юридической деятельности, наряду с правотворческой, является применение права (правоприменение). «Применение» - одна из важнейших правовых категорий. В юридической литературе в большинстве случаев она рассматривается как одна из форм реализации наряду с соблюдением, исполнением и использованием. При этом иногда добавляется, что это специфическая форма реализации, отличная от последних, которые трактуются как формы «непосредственной» реализации. Применение же понимается как «государственно-властная» форма реализации. Это деятельность судов, органов прокуратуры, административных органов, руководителей предприятий, учреждений, организаций и т.д. по разрешению конкретных вопросов и вынесению в результате индивидуальных правовых актов.

Полагаем, что в современных условиях понимание применения как формы реализации (даже специфической) не удовлетворяет потребностей юридической практики.

Прежде всего, определим, что применение хотя и тесно связано с реализацией права, но собственно реализацией не является.

Обратимся к этимологии слова. «Реализовать» значит «осуществить что-либо», то есть претворить в жизнь, в реальность нечто имеющееся у субъекта. Именно так понимаются формы реализации права. Наука различает следующие формы реализации права: «исполнение» - практическая реализация предписанной субъекту обязанности, «соблюдение» – претворение на практике возложенных на него запретов, «использование» - претворение в жизнь субъективных прав, которыми наделен субъект.

Применение же имеет совершенно иную юридическую природу. Его необходимость вытекает из свойств права, таких как особая нормативность, общеобязательность и государственная гарантированность. Действительно, правовая норма не может быть одинаково реализована всеми субъектами права. Поэтому общая норма требует конкретизации, уточнения для конкретного субъекта. Во многих случаях эта конкретизация определяется властно государственными органами. С другой стороны, нередко и конкретизированные в рамках правоотношений субъективные права и юридические обязанности по той или иной причине субъектами не реализуются. В этом случае государственные органы, осуществляя принуждение, властно обеспечивают реализацию правовых велений. Следовательно, применение права – не просто реализация, а властная деятельность компетентных органов по обеспечению реализации правовых предписаний.

Правоприменитель действует не в своих интересах (что характерно для реализации), а гарантирует реализацию прав и обязанностей, интересов других субъектов, обеспечивая тем самым процесс правового регулирования. То есть применение – юридическая деятельность в сфере правового регулирования наряду с правотворческой. Эта деятельность осуществляется профессионалами–юристами, и результатом ее является издание формального письменного правового акта.

Понимание применения как специфической юридической деятельности не только более полно отражает ее юридическую сущность, но и способствует повышению значимости, авторитета юридической профессии. Одновременно такая трактовка правоприменения ориентирует юристов на повышение профессиональной подготовки, квалификации. Ведь именно от качества правоприменения во многом зависит эффективность правового регулирования, состояние законности и правопорядка.

Новые экономические, политические и социальные условия России потребовали внесения изменений и в понятие применения. Применение традиционно понимается как деятельность компетентных государственных органов. Но уже в советское время с санкции государства применение права могли осуществлять и негосударственные органы (товарищеские суды, народные дру-

жинники, профсоюзные органы ...). Индивиды же, даже имея отдельные секундарные правомочия, не могли осуществлять правоприменение.

В современных условиях частной собственности работодатель как сторона трудовых отношений может выносить властные решения, имеющие характер правоприменительного акта (например, приказ о приеме на работу, увольнении). Подобное обстоятельство требует более четкой нормативной юридической регламентации правоприменительной деятельности и более глубокой научной разработки этого процесса.

В свою очередь, правоприменительная практика требует повышения уровня правовой культуры и профессионального мастерства лиц, осуществляющих эту важную юридическую деятельность. Как показывает практика, эта сторона правового регулирования еще далека от совершенства.

4.4. Проблемы толкования права

Одним из условий успешной правотворческой и особенно правоприменительной деятельности является толкование правовых актов. Под толкованием понимается юридически значимая деятельность субъектов права по выяснению смысла правовых актов в целях их практической реализации или совершенствования. Необходимость толкования как юридической деятельности объективно обусловлена как особенностями права как явления, так и спецификой правового регулирования. Такие свойства права как нормативность, системность, общеобязательность, формальная определенность вызывают необходимость толкования, ибо без него правовые акты попросту не могут быть реализованы. Поэтому толкование нельзя трактовать как обычный мыслительный процесс, предворяющий любое поведение человека. Толкование правовых актов – это именно юридическое толкование, специфическая юридическая деятельность. В необходимых случаях она осуществляется компетентными органами, процесс ее осуществления в этом случае нормативно закреплён и заканчивается изданием правового акта.

Толкование – весьма сложный, порой противоречивый процесс, предполагающий серьезную юридическую подготовку. Прежде всего, интерпретатор должен освоить различные специфические приемы толкования. В науке различают грамматический, логический, систематический, историко-политический, специально-юридический, телеологический и функциональный способы¹⁴¹. Недостаточно умелое использование указанных приемов порождает споры, противоречия, в конечном счете, приводит к ущемлению прав и свобод граждан и организаций.

Хотя вопросы толкования рассматривались в юридической науке, юри-

¹⁴¹ См.: Черданцев А.Ф. Толкование права и договора. М., 2002.

дическая практика современной России породила ряд проблем, требующих теоретического осмысления и практического разрешения.

Прежде всего, это касается объекта толкования. В имеющейся литературе речь идет преимущественно о толковании норм права (нормативных актов). В то же время, в не меньшей степени необходимо толкование и иных правовых актов, в частности, правоприменительных актов и договоров. Судебная практика показывает, что многие гражданско-правовые споры возникают именно по причине неадекватного толкования договоров контрагентами. И хотя Гражданский кодекс РФ процесс толкования договоров закрепил нормативно, научно-теоретическая разработка этого вопроса пока явно недостаточна, что значительно усложняет договорную практику. Объектом толкования являются и правоприменительные акты, противоречивое толкование которых также вызывает юридические споры.

Различается толкование неофициальное, осуществляемое любыми субъектами, и официальное, являющееся прерогативой компетентных государственных органов, результаты которого имеют обязательное значение. Разумеется, что наиболее важное значение в правовой системе имеет официальное толкование. Поскольку это толкование имеет обязательное значение, его результаты закрепляются в письменных источниках – интерпретационных актах (актах официального толкования). К сожалению, в юридической науке до сих пор нет единства в понимании юридической природы этих актов, что негативно сказывается на юридической практике. Отдельные авторы полагают, что интерпретационные акты содержат нормы права¹⁴². Большинство же авторов не видят в этих предписаниях нормативного характера. С. С. Алексеев предписания, содержащиеся в актах официального толкования, называет *правоположениями*, т.е. предписаниями, не обладающими юридической силы, но имеющими юридическое значение. С точки зрения общей теории права акты толкования, осуществляемые, например, судебными органами, не могут иметь нормативного характера. Это правоприменительные органы и признание за их актами нормативного характера превратило бы их в правотворческие. Но назначение суда – осуществление правосудия, а не правотворчества. Практика, однако, такова, что высшие суды, в особенно Конституционный суд РФ, в своих постановлениях иногда действительно не только толкует существующую, но, по сути, создает новую норму. Такое положение нельзя признать нормальным, соответствующим требованиям законности и принципу разделения властей, действующему в правовом государстве.

¹⁴² *Общая теория права и государства: Учебник. М., 1994 С. 129-132.*

4.5. Проблемы юридической ответственности

Теория юридической ответственности не является новой в юриспруденции. Ей посвящено достаточно большое количество работ отечественных и зарубежных авторов. Она всегда понималась как мера государственного принуждения к правонарушителю за совершенное им правонарушение, которая выражается для него в лишениях, закрепленных санкцией юридической нормы. То есть традиционно юридическая ответственность понималась как ответственность ретроспективная (ответственность за совершенное деяние) и негативная (так как связана с лишениями для нарушителями, его наказанием).

Однако в последнее время среди ученых достаточно широкое распространение получила идея о «позитивной юридической ответственности», ответственности, отличной от негативной, ретроспективной. Причем содержание этого вида ответственности авторы толкуют по-разному. Одни авторы понимают позитивную ответственность как осознание долга, чувства ответственности¹⁴³, другие – как обязанность дать отчет в своих действиях¹⁴⁴, третьи – как обязанность действовать правомерно¹⁴⁵. Отдельные авторы позитивную ответственность понимают как реальное правомерное поведение субъекта¹⁴⁶. Высказывалась в науке и точка зрения, что поощрение, закрепленное нормативно, является позитивной юридической ответственностью¹⁴⁷. Есть и иные оригинальные подходы к пониманию юридической ответственности как ответственности позитивной, проспективной - ответственности за будущее поведение.

Каковы же аргументы авторов в пользу данной концепции? Наиболее распространенный аргумент состоит в том, что юридическая ответственность – вид социальной ответственности. А так как общесоциальная ответственность имеет две формы – позитивную и негативную (проспективную и ретроспективную), то эти формы должны быть свойственны и юридической ответственности. Но здесь авторы упускают из виду то обстоятельство, что юридическая ответственность – специфическое, именно юридическое явление, определяемое особенностями права как специфического феномена. Иные социальные явления такими правовыми признаками не обладают.

Отдельные авторы аргументируют наличие этого вида ответственности тем, что термин «ответственность» (в ее позитивном смысле) закреплен нор-

¹⁴³ См., например: Фаткуллин Ф.Н. *Проблемы теории государства и права: Курс лекций*. Казань, 1987.

¹⁴⁴ Рыбаков В.А. *Позитивная ответственность*. Рязань, 1988. С.13; Бельский К.С. *Административная ответственность // Государство и право*. 1999. № 12. С.12

¹⁴⁵ Базылев Б.Т. *Юридическая ответственность*. Красноярск, 1985. С.26.

¹⁴⁶ См., например: Тарбагаев А.Н. *Ответственность в уголовном праве*. Красноярск, 1994. С.11-12.

¹⁴⁷ Разгильдиев Б.Т. *Задачи уголовного права Российской Федерации и их реализация*. Саратов, 1993. С.152.

мативно. Ссылка делается, в частности, на ст.4 раздела второго Конституции РФ, где говорится об ответственности Правительства РФ. Однако закрепление термина в законодательстве вовсе не делает выражаемое им явление юридическим. В текстах нормативных актов используются и медицинские, и технические, и политические, и философские термины.

Полагаем, что указанные аргументы вряд ли можно признать убедительными. Анализ указанных выше точек зрения показывает, что рассмотренные аспекты уже имеют определенное юридическое содержание и охватываются такими категориями как «правомерное поведение», «законность», «обязанность» и т.д. Нельзя придавать характер юридической ответственности и чувству ответственности. Эта категория (чувство) вообще не составляет предмет правового регулирования.

Безусловно, в сфере правового регулирования (как и в любой другой) субъект должен действовать ответственно. Однако эта ответственность даже в сфере права остается нравственной, социальной категорией и не получает правового характера. Поэтому называть ее «юридической» нет оснований. Введение в категориальный аппарат юриспруденции категории «позитивная юридическая ответственность» не имеет и практического значения. Наоборот, она только дезориентирует субъектов права. Сказанное позволяет заключить, что эту форму ответственности нельзя считать и элементом правовой системы.

Здесь затронуты лишь основные теоретические проблемы современной российской правовой системы. Но и их анализ позволяет заключить, что формирование эффективной правовой системы – достаточно сложный и противоречивый процесс, и его реализация возможна лишь на основе научной разработки существующих проблем и основанной на данных науки юридической и политической практике.

ЛИТЕРАТУРА ДЛЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОГО ИЗУЧЕНИЯ

(2 часть)

Учебная литература

Абдулаев М.И., Комаров С.А. Проблемы теории государства и права. СПб., 2003; М., 1998.

Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права: Учебник. М., 2001.

Поляков А.В. Общая теория права. СПб., 2001.

Раянов Ф.М. Проблемы теории государства и права. М., 2003.

Общая теория государства и права. Академический курс: В 2 т.

Проблемы общей теории государства и права: Учебник для вузов. М., 2004.

Проблемы теории государства и права. М., 2001.

Специальная литература

Алексеев С.С. Уроки. Тяжкий путь России к праву. М., 1997.

Алексеев С.С. Право: азбука, теория, философия. Опыт комплексного исследования. М., 1999.

Алексеев С.С. Право на пороге нового тысячелетия. М., 2000.

Васильев А.М. Правовые категории. М., 1976.

Глушкова С.И. Права человека в России: Теория, история, практика. М., 2004.

Губаева Т.В. Язык и право. М., 2003.

Железнова Н.Д. Судебная практика в правоприменительном процессе. Н. Новгород, 2001.

Законность в Российской Федерации. М., 1998.

Колесов Ю.И. Правовое пространство России. М., 2004.

Крашенинников П.В. Федеральный законотворческий процесс. М., 2001.

Лапаева В.В. Право и многопартийность в современной России. М., 1999.

Липинский Д.А. Проблемы юридической ответственности. СПб., 2003.

Малько А.В. Политическая и правовая жизнь России. М., 2000.

Марченко М.Н. Источники права. М., 2005.

Матузов Н.И. Правовая система и личность. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1987.

- Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2003.
- Подготовка и принятие законов в правовом государстве. М.: Изд-во Государственной Думы, 1998.
- Поленина С.В. Законотворчество в Российской Федерации. М., 1996.
- Правовая система социализма: В 2 кн. М., 1987.
- Правовые акты: Учебно-практическое и справочное пособие. М., 1999.
- Проблемы развития правового строя в России. М., 1997.
- Российская правовая политика: Курс лекций. М., 2003.
- Синюков В.Н. Российская правовая система. Введение в общую теорию. Саратов, 1994.
- Сорокин В.В. Правовая система переходного периода: теоретические проблемы. М., 2003.
- Судебная практика как источник права. М., 2000.
- Честнов И.Л. Актуальные проблемы теории государства и права. СПб., 2004.
- Шафиров В.М. Естественно-позитивное право. Введение в теорию. Красноярск, 2004.
- Шевцов В.С. Права человека и государство в Российской Федерации. М., 2002.

СОДЕРЖАНИЕ

ЧАСТЬ 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

ВВЕДЕНИЕ	3
1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ	5
2. ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА	23
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	53
ЛИТЕРАТУРА ДЛЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОГО ИЗУЧЕНИЯ (1 часть)	54
Учебная литература	54
Дополнительная литература	54

ЧАСТЬ 2. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ

1. ПРАВОВАЯ СИСТЕМА КАК ЮРИДИЧЕСКАЯ КАТЕГОРИЯ	56
2. РОССИЙСКАЯ ПРАВОВАЯ СИСТЕМА	72
3. ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЭЛЕМЕНТОВ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ	85
4. НЕКОТОРЫЕ НАУЧНО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ	97
ЛИТЕРАТУРА ДЛЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОГО ИЗУЧЕНИЯ (2 часть)	109
Учебная литература	109
Специальная литература	109

Шабуров Анатолий Степанович

**ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ РОССИЙСКОЙ
ГОСУДАРСТВЕННОСТИ И ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ**

Учебное пособие

Редактор Н.А. Леготина

Подписано к печати	Формат 60x84 1/16	Бумага тип. №1
Печать трафаретная	Усл.печ.л. 7,0	Уч-изд. л. 7,0
Заказ	Тираж 300	Цена свободная

Редакционно-издательский центр КГУ.
640669, г. Курган, ул. Гоголя, 25.
Курганский государственный университет.