

ГЕНЕЗИС ПРАВОВОГО НИГИЛИЗМА В КОНТЕКСТЕ ТЕОРИЙ БЮРОКРАТИЗМА

© 2013 г. Леонид Михайлович Белкин¹

Краткая аннотация: рассмотрено соотношение проявлений правового нигилизма и признаков бюрократической организации власти. Рассмотрен правовой нигилизм как отрицание права в широком и узком смысле. Показано, что бюрократизм порождает правовой нигилизм, поскольку отрицание права является способом его существования. Следовательно, обосновывается тезис о первичности правового нигилизма власти по отношению к правовому нигилизму общества. Последний носит характер приспособления к нарушениям норм права со стороны субъектов властных полномочий.

Annotation: the parity displays of legal nihilism and signs of the bureaucratic organization of the power is considered. The legal nihilism as right negation in wide and narrow sense is considered. It is shown that bureaucracy generates legal nihilism as right negation is way of its existence. Hence, the thesis about primacy of legal nihilism of the power in relation to legal nihilism of a society is proved. Last has character of the adaptation to infringements of norms of the right from outside subjects of imperious powers.

Ключевые слова: правовой нигилизм, бюрократизм, субъект властных полномочий, гражданское общество, государственные цели, цели бюрократического аппарата.

Key words: legal nihilism, bureaucracy, the subject of imperious powers, a civil society, the state purposes, the officialdom purposes

Согласно ч. 1 ст. 1 Конституции РФ Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. Правовой нигилизм несовместим с этими признаками, поскольку отрицает идею правового закона и правового государства². Как правильно отмечается в исследовании А.В. Арбузова³, строительство правового государства требует решительной борьбы с правовым нигилизмом и условиями его возникновения. Следовательно, проблема анализа правового нигилизма, его факторов и путей преодоления актуальна.

Феномену правового нигилизма в переходных обществах, в частности в Российской Федерации и Украине, посвящен ряд работ. Вместе с тем многим из них не удается избежать соблазна объяснить правовой нигилизм в постсоветских странах особенностями исторического развития, в частности многовекового самодержавно-крепостнического правления в Российской империи⁴, “врожденным” правовым нигилизмом в правосознании

русского народа⁵, укорененностью нигилистического отношения к праву в специфике правового менталитета россиян как одной из характеристик отечественной культурной традиции⁶, исторически сложившимися духовно-нравственными элементами мировоззрения, передаваемыми из поколения в поколение, что позволяет рассматривать его как категорию культуры с определяющим признаком традиционности⁷, и т.д. При этом делаются ссылки на авторитет В.О. Ключевского (“не я виноват, что в русской истории мало обращают внимания на право: меня принудила к тому русская жизнь, не признававшая никакого права”⁸), Н.А. Бердяева (“русский народ – самый аполитический народ, никогда не умевший устраивать свою землю и законам не подчинявшийся”⁹) и др. Не отрицая в полной мере правомерности таких подходов, следует признать, что они не объясняют полностью, с одной стороны, почему за 20 лет постсоветского демократического развития проявления правового нигилизма не только не ослабляются, но даже усиливаются, а с другой – такие

¹ Директор ООО “Аналитик” (Донецкая область; консалтинговая фирма), старший научный сотрудник, кандидат технических наук (E-mail: belkinleonid@list.ru).

² См.: Черней В.В. Подолання правового нігілізму – умова розбудови правової держави. Автореф. дисс. ... канд. юрид. Наук. Київ, 1999.

³ См.: Арбузов А.В. Правовой нигилизм: теоретико-правовое исследование. Дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006.

⁴ См.: Утенков Г.Н. Политико-правовые проблемы нигилизма в деятельности органов власти. Дисс. ... канд. полит. наук. Саратов, 2005 // <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/220923.html>

⁵ См.: Гулина О.Р. Феномен нигилизма в правосознании русского народа // <http://www.irex.ru/press/pub/polemika/10/gul/>

⁶ См.: Смоленский М.Б. Правовая культура как элемент социокультурного пространства (Перспективы становления в современной России). Дисс. ... доктора социол. наук. Ростов-н/Д., 2003.

⁷ См.: Громыко В.А. Социокультурный феномен правового нигилизма в России. Дисс. ... канд. филос. наук. М., 2005.

⁸ Ключевский В.О. Соч. В 9-ти т. Т. 9. М., 1990. С. 424.

⁹ Бердяев Н.А. Судьба России. М., 1990. С. 1.

проявления имеют место и в странах с устоявшимися правовыми традициями, хотя, возможно, и в меньшей степени.

Вместе с тем в последнее время многие исследователи и практики исходят из того, что проблемы правового нигилизма могут быть во многом объяснены процессами, непосредственно происходящими в современном обществе. Так, Н.И. Матузов обращает внимание на такие аспекты современного правового нигилизма:

эгоизм и властолюбие старой и новой бюрократии, некомпетентность и бестолковость чиновников. Полузнайство, невежество, дилетантство разрушают всякую правовую ткань, любые разумные юридические установления;

повсеместное массовое несоблюдение и неисполнение юридических предписаний, когда субъекты (граждане, должностные лица, государственные органы, общественные организации) попросту не соотносят свое поведение с требованиями правовых норм, а стремятся жить и действовать по “своим правилам”. Неисполняемость же законов – признак бессилия власти. Царит правовая анархия, законы никто не выполняет. Неподчинение же законам наносит не меньший вред обществу, чем их прямое нарушение;

подмена законности политической, идеологической или прагматической целесообразностью;

слабая правовая защищенность личности подрывает веру в закон, в способность государства обеспечить порядок и спокойствие в обществе, оградить людей от преступных посягательств. Бессилие же права не может породить позитивного отношения к нему, но вызывает лишь раздражение, недовольство, протест¹⁰.

С.В. Ткаченко считает, что проблемой российского общества второй половины 90 – начала 2000-х годов является то, что многие должности заняты чиновниками, которые не обладают должной правовой культурой¹¹. Законодательство стало громоздким, регулирующие одни и те же отношения правовые нормы, содержащиеся в различных правовых актах, принятых органами власти различных уровней, многократно дублируются. Типичными недостатками нормативно-правовых актов являются противоречия между новыми и действующими нормативными доку-

ментами, между законами и подзаконными актами. Порой имеет место несоответствие нормативных положений одного и того же правового акта, искажение содержащихся в них основополагающих, исходных идей. Логическая противоречивость, пробельность и дублирование, отсутствие механизмов реализации правовых норм стали обычным явлением в правотворческой практике. Феномен русского “правового нигилизма” в понимании российских ученых просто закономерен для современности, так как российское законодательство не отражает интересов большинства населения. С. Черняховский прямо отмечает, что в правовом нигилизме общества виноваты прежде всего правовая система и власть, которая ее создала¹².

Таким образом, в российской правовой мысли складывается понимание первичности правового нигилизма субъектов властных полномочий, хотя причины такой первичности требуют отдельного исследования.

Вместе с тем некоторые авторы как в России, так и Украине придерживаются принципа “равной ответственности” субъектов властных полномочий и субъектов общества за распространенность правового нигилизма¹³.

Украинский исследователь В.В. Черней¹⁴ делает упор на том, что правовой нигилизм является производным от общего понятия нигилизма, имеет философский смысл как отрицание, неприятие *отдельными гражданами или их слоями* существующих устоев жизни (здесь и далее выделено мною. – Л.Б.). В этом исследовании правовой нигилизм определяется как негативное отношение граждан к праву, законам, наличием у них и у должностных лиц установки на достижение социально значимых результатов неправовыми средствами.

Российский исследователь Д.Н. Вороненков указывает, что правовой нигилизм распространен *не только среди граждан, социальных и профессиональных групп*, слоев, но и в государственных структурах, законодательных, исполнительных и судебных органах власти, а путями его преодоления считает повышение общей, и в частности правовой, юридической культуры граждан, массовое просвещение и правовое

¹⁰ См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. Учеб. М., 2004 // http://www.pravo.vuzlib.net/book_z1598_page_1.html

¹¹ См.: Ткаченко С.В. Правовые реформы в России: проблемы рецепции западного права. Самара, 2007 // <http://www.allpravo.ru/library/doc108p0/instrum6743/item6765.html>

¹² См.: Черняховский С. Правовой нигилизм как причина революции // <http://www.apn.ru/publications/article23563.htm>

¹³ См.: Смельянова Н.М. Правовий нігілізм у перехідному суспільстві // Практична філософія та правовий порядок. Збірка наукових статей / Голова редкол. О.М. Бандурка. Харків, 2001. С. 202 – 205.

¹⁴ См.: Черней В.В. Указ. соч.

воспитание населения; укрепление правового сознания; усиленную профилактику правонарушений и преступлений; защиту прав личности; совершенствование действующего законодательства¹⁵. Другой российский исследователь – М.О. Хазамов отмечает, что государство в лице управленческих элит нигилистически пренебрегает интересами и правами личностей и групп, в то время как личности и группы *научаются нигилистически игнорировать правовые требования государства*¹⁶.

Тем не менее при написании этой статьи автор исходит в том числе из меткого замечания британского философа и социолога Г. Спенсера, который указывал, что “администрация *не должно остаться такою*, какой нам ее обещают... Предполагается, что администрация будет действовать так, как этого желают, *но этого никогда не бывает*”¹⁷. Поэтому основной гипотезой данной статьи является предположение о том, что правовой нигилизм в российском и украинском обществе (и очевидно, не только) имеет своим источником противоправные решения, действия или бездействие властей и порождается бюрократическими принципами их деятельности.

Следует отметить, что если правовой нигилизм – это отрицание права, то целесообразно выяснить, о каком именно праве идет речь. Так, в монографии под ред. Н.Н. Онищенко предлагается различать право в широком и право в узком его понимании¹⁸. Право в широком смысле отрицает отождествление права и (позитивного) закона, поскольку закон может быть неправовым. Разграничение понятий права и закона было сделано в концепции Гегеля, который предостерегал, что содержание права может быть искривленным в законодательстве, поэтому не все, представленное в форме закона, является правом. Н.М. Коркунов указывал, что изучение явлений правовой жизни на каждом шагу убеждает в невозможности признать законодательство единственной формой права. Исследование процесса возникновения позитивного закона приводит неизбежно к выво-

дам, сильно колеблющим сведение всего права к форме закона¹⁹.

С.С. Алексеев также возражал против сведения всего права к нормам²⁰. Кроме норм, отмечал он, право включает в себя социально-правовые притязания (естественное право) и субъективные права. При таком широком понимании права становится очевидным, что его содержание создается обществом, и лишь придание этому содержанию нормативной формы, т.е. “возведение его в закон”, осуществляется государством. Формула “право создается обществом, а закон – государством” наиболее точно выражает разграничение права и закона. Разграничение права и закона имеет большой гуманистический смысл, ибо тогда право рассматривается как критерий качества закона, установления того, насколько *последний признает права человека, его интересы и потребности*.

Сопоставляя естественное право и позитивный закон, С.С. Сливка отмечал, что в этом соотношении возможно возникновение многих противоречий²¹. Если при формировании норм позитивного закона не учитывать требований естественного права, его идей и постулатов, то такой закон будет или “мертвым” (недействительным), или вредным для общества.

Если же, по С.С. Алексееву, естественное право – это прежде все права человека, то, как считает Б.А. Осипян, следует признать, что право в широком смысле этого слова составляет наличный объем ответственной свободы людей и других правосубъектов в их взаимоотношениях, которые подлежат законодательно-государственному контролю и регулированию²². Итак, правовой нигилизм в широком смысле – это принятие органами государства неправовых законов, а также осуществление соответствующих действий и бездействия – от явно преступных (геноцид, погромы²³) до более мягких (создание неблагоприятных условий для ведения бизнеса), которые наносят вред природным правам человека и противоречат интересам общества, ибо такие законы

¹⁵ См.: Вороненков Д.Н. Правовой нигилизм и правовой идеализм (Теоретико-правовое исследование). Дисс. ... канд. юрид. наук. Коломна, 1999 // <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/96385.html>

¹⁶ См.: Хазамов М.О. Правовой нигилизм как фактор угрозы социальной безопасности России. Дисс. ... канд. филос. наук. Краснодар, 2006 // <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/218007.html>

¹⁷ Спенсер Г. Будущее рабство // <http://www.jourssa.ru/2007/4/2bSpenser.pdf>

¹⁸ Дія права: інтегративний аспект / Кол. авторів; відп. ред. Н.М. Оніщенко. Київ, 2010.

¹⁹ См.: Лекции по общей теории права Н.М. Коркунова. Кн. 3. Общественные условия развития права. По изд. 1914 г. Редакт. и коммент. © www.allpravo.ru–2003 // <http://www.allpravo.ru/library/doc108p/instrum111/item289.html>

²⁰ См.: Алексеев С.С. Теория государства и права. Понятие, сущность и социальная ценность права // <http://in1.com.ua/book/10649/7963/>

²¹ См.: Сливка С. Українська національна філософія права: онтологічний ракурс. Львів, 2001.

²² См.: Осипян Б.А. Дух правометрии или основание межерологии права. М., 2009.

²³ Как правило, все эти действия “освящались” законами.

не соответствуют критерию соответствия праву, отражающему интересы общества. Конечно, такой правовой нигилизм, как отрицание естественных прав, идет именно от государственных органов, даже если кажется, что определенные действия являются действиями толпы (отдельных слоев населения). Так, после еврейского погрома в апреле 1903 г. в Кишиневе Л.Н. Толстой писал: “В особенности я почувствовал ужас перед главным виновником – нашим правительством с его духовенством, которое будит в народе зверские чувства и фанатизм, с его бандой чиновников-разбойников. Кишиневское преступление – это только прямое следствие пропаганды лжи и насилия, которую российское правительство ведёт с такой энергией и настойчивостью”²⁴.

Вместе с тем интересно посмотреть, как современный законодатель ведет войну с собственным предпринимателем в наше время. Российский эксперт в области безопасности бизнеса В. Ярославский отмечает: “Наш отечественный предприниматель, пока он еще не стал олигархом, политиком-депутатом и частью Власти, вынужден действовать, как партизан на оккупированной территории, которую постоянно прочесывают карательные отряды противника. И тактика у него в отношении Государства должна быть партизанской. Честный бой здесь невозможен. Это будет честный бой паренька с рогаткой и эскадрильи штурмовиков...”²⁵. Кроме того, “государство не оказывает услуги (кредитные, законодательные, правозащитные) предпринимателю, а навязывает их. Как рэкетир”²⁶. В Украине ситуация еще хуже. Об этом свидетельствует хотя бы то, что Украина заняла 4-е место в списке 10 худших экономик мира, составленном журналом “Forbes” (США), а также 145-е место среди 183 стран в рейтинге Всемирного банка по условиям ведения бизнеса.

Украинские исследователи А.М. Бандурка, В.А. Друзь приводят данные, согласно которым 68% от общей численности населения соблюдают законы, когда им это выгодно, 16% – соблюдают законы по идейным соображениям и 16% – никогда не соблюдают²⁷. Когда основная масса (68%) вступает в противоречие с тем, что диктуется против ее интересов, начинает развиваться соци-

альная нестабильность общества, которая может привести к различного рода конфликтам.

Вместе с тем в упомянутой выше работе С. Черняховского приводятся данные, согласно которым лишь 33% граждан России говорят, что закон их защищает, 58% откровенно признают, что не чувствуют его защиты. Было бы просто странно, если бы эти 58% (плюс 9%, не определившихся с ответом) уважали и старались исполнять закон, который к ним откровенно враждебен.

Русский философ, писатель и публицист И.А. Ильин подчеркивал, что “самое *ограждение естественных прав лица и народа* слагается в результате борьбы за право: и именно этим объясняются попытки рассматривать частную сделку и мирный договор, суд и власть, закон и государственное устройство как *компромисс не солидаризировавшихся интересов*”²⁸. Таким образом, принятие государственными органами законов вопреки этому компромиссу и есть отрицание права, т.е. правовой нигилизм в широком смысле.

Что касается отрицания права в узком его понимании, т.е. отрицания писаных (позитивных) законов, то это – обычное состояние субъектов властных полномочий в Украине (и, очевидно, в России). Об этом красноречиво свидетельствует практика рассмотрения судебных споров с субъектами властных полномочий. Так, по данным Высшего административного суда Украины, в 2010 г. с принятием судебного постановления закончено производство по 1 400 342 искам юридических или физических лиц к субъектам властных полномочий, из которых удовлетворены иски в 1 246 304 делах (89%). Апелляционный пересмотр практически не влияет на эту статистику, поскольку 82% постановлений не обжалуются вообще, а из обжалуемых пересматриваются только 4% к общему числу постановлений, причем не обязательно в пользу субъекта властных полномочий. Приведенные данные свидетельствуют о массовых нарушениях прав юридических или физических лиц в Украине²⁹. По данным российской статистики, в 2008 г. судами России удовлетворялось до 60% обращений граждан в суд в связи с оспариванием решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных или му-

²⁴ Цит. по: Мучник А.Г. Философия достоинства, свободы и прав человека. Киев, 2009.

²⁵ Ярославский В. Военные методы в бизнесе. Тактика. СПб., 2002. С. 175 (Серия “VIP-консультирование”).

²⁶ См.: там же. С. 174.

²⁷ См.: Бандурка А.М., Друзь В.А. Психология власти. Учебн. пос. Харьков, 1998.

²⁸ Ильин И. О Сущности правосознания. Гл. 22 “Заключение” // http://www.gumer.info/bogoslov_Buks/Philos/Ilin_SyschPrav/22.php

²⁹ См.: http://www.vasu.gov.ua/ua/generalization_court_practice.html?_m=publications&_t=rec&id=1780

ниципальных служащих³⁰. Трудно себе представить такой брак в работе реального сектора экономики.

Аналогичная ситуация складывается и относительно нарушения законов при принятии подзаконных нормативно-правовых актов. Достаточно подробно на это указано в цитированной выше работе С.В. Ткаченко. Классическим можно считать характеристику, данную современному подзаконному нормотворчеству Н.И. Матузовым: “Нередко подзаконные акты становятся **“надзаконными”**. Принимаемые в большом количестве юридические нормы не стыкуются, плохо синхронизированы. В результате возникают острейшие коллизии, разрушается “правовое поле”, на котором легко произрастает правовой нигилизм”³¹. В.А. Туманов обращает внимание на “метаморфозы законодательных постановлений” после того, как с ними “поработает” управленческий аппарат. Характерная черта ведомственного (местнического) юридического нигилизма наряду с неуважением к правам человека, отмечает он, – неуважение к закону как высшему источнику права. Верха, да и чиновники средней руки уверены в своем праве корректировать закон, “отложить в сторону” те или другие его нормы, а нижестоящие звенья привыкли к тому, что надлежит следовать не закону, а идущим сверху инструкциям и указаниям³².

Таким образом, правовой нигилизм органически присущ субъектам властных полномочий. Согласно гипотезе данной работы рассмотрим связь этого явления с бюрократической организацией деятельности этих субъектов.

Анализ проведенных исследований в этой сфере свидетельствует о таких основных признаках бюрократизма в деятельности субъектов властных полномочий, как бюрократические структуры:

а) по К. Марксу, поскольку бюрократия есть по своей сути “государство как формализм”, то она такова и по своей цели. Истинная цель государства представляется, таким образом, бюрократии за противогосударственную цель... Она вынуждена поэтому выдавать формальное за

содержание, а содержание – за нечто формальное. Государственные задачи превращаются в канцелярские задачи, а канцелярские задачи – в государственные³³.

Хотя в наше время ссылки на классиков марксизма считаются “немодными”, но общепризнано, что марксистская теория бюрократизма является приемлемой даже для противников К. Маркса. То, что К. Маркс дал именно общее, не зависящее от страны и времени объяснение имманентной экономической порочности бюрократии, указывает А. Тарасов, видно и из того, что современный английский консерватор, откровенный противник марксизма С. Паркинсон, говоря о современной западной бюрократии, практически повторяет слова К. Маркса³⁴. Украинская исследовательница В.Г. Пугач отмечает, что одним из основных выводов “реалистической” теории бюрократии (новоберковский период), в рамках которой осуществлялся поиск “естественной” бюрократической модели, является вывод о том, что в бюрократических структурах невозможно избежать социальной патологии: противоречия между провозглашенными целями организации и ее фактическими действиями³⁵.

Говоря об истинных целях государства, Б.А. Кистяковский указывал, что “настоящие задачи и истинные цели государства заключаются в осуществлении солидарных интересов людей. При помощи государства осуществляется то, что нужно, дорого и ценно всем людям..., что сущность государства действительно в отстаивании солидарных интересов людей, это сказывается даже в отклонениях государства от его истинных целей. Даже наиболее жестокие формы государственного угнетения обыкновенно оправдываются соображениями о пользах и нуждах всего народа. Общее благо – вот формула, в которой кратко выражаются задачи и цели государства. Способствуя росту солидарности между людьми, государство облагораживает и возвышает человека. Оно дает ему возможность развивать лучшие стороны своей природы и осуществлять идеальные цели. В облагораживающей и возвышающей человека роли и заключается истинная сущность и идеальная природа государства”³⁶.

³⁰ См.: *Лейканд Е.В.* Обжалование решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц государственных или муниципальных служащих: вопросы доказывания // Российское законодательство в современных условиях. Материалы VIII ежегодной Всеросс. науч.-практ. конф. / Отв. ред. П.Н. Кириченко. Брянск, 2010. С. 419.

³¹ *Матузов Н.И., Малько А.В.* Указ. соч.

³² См.: *Туманов В.А.* О правовом нигилизме // Сов. гос. и право. 1989. № 10.

³³ См.: *Маркс К.* К критике гегелевской философии права // *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. Изд. 2-е. Т. 1. С. 271.

³⁴ *Тарасов А.* Бюрократия как социальный паразит // Свободная мысль. 2007. № 2.

³⁵ См.: *Пугач В.Г.* Феномен бюрократії в трансформаційному суспільстві. Автореф. дисс. ... канд. політ. наук. Київ, 2006.

³⁶ *Кистяковский Б.А.* Государство правовое и социалистическое // Вопросы философии. 1990. № 6.

Таблица 1

Объект исчисления	Год		Прирост или убыль в %
	1914	1928	
Крупные корабли	62	20	-67.74
Военные моряки (рядовой и командный состав)	146.000	100.000	-31.5
Портовые рабочие	57.000	62.439	+9.54
Портовые служащие	3.249	4.558	+40.28
Адмиралтейские служащие	2.000	3.569	+78.45

Говоря об истинных целях государств, необходимо учитывать, как эти цели формулируются их основными законами – конституциями. Так, согласно ст. 2 Конституции РФ человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства. В соответствии со ст. 3 Конституции Украины права и свободы человека и их гарантии определяют содержание и направленность деятельности государства. Таким образом, истинной целью государства является защита прав и свобод граждан, иное является искажением государственной бюрократией этой истинной цели;

б) бюрократия имеет в своем владении государство... это ее частная собственность³⁷;

в) количество служащих и объем работы совершенно не связаны между собой. Число служащих возрастает по закону Паркинсона, и прирост не изменится от того, уменьшилось, увеличилось или вообще исчезло количество дел³⁸. С. Паркинсон проследил способность бюрократического аппарата к “размножению” на примере служащих адмиралтейства Великобритании, обратив внимание, что при уменьшении численности кораблей и военных моряков численность адмиралтейских служащих, наоборот, росла (табл. 1).

Аналогичные примеры может дать современная Украина. Так, О.Н. Головинов отмечает, что если общее число занятых в экономике Украины в 2008 г. по сравнению с 1999 г. уменьшилось на 3.9%, то количество государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления выросло на 55.3%. И это происходит в стране, где практически не увеличивается трудоспособное население, а сама численность нации сокращается. Напрашивается вывод, что численно возрастающий государственный чиновничье-бю-

рократический аппарат управляет вымирающей нацией, а экономически активная часть населения пополняется за счет пенсионеров и подростков, значительная часть которых увеличивает долю неквалифицированных работников³⁹;

г) стремление получить максимальную бюджетную ренту за счет монополизма в предоставлении государственных услуг⁴⁰. Сущность указанной двусторонней монополии заключается в том, что правительство выступает в качестве единственного работодателя для чиновников, а бюрократы, в свою очередь, являются монопольными поставщиками государственных услуг. В этих условиях целью бюрократии становится максимизация дискреционного бюджета, т.е. разницы между общим бюджетом организации и минимальными затратами на ожидаемый политический выпуск продукции в виде государственных услуг. Как отмечал известный теоретик Е. Мандель, бюрократия не может быть экономически эффективна, потому что исходит из принципа максимизации расходов, а не максимизации доходов⁴¹;

д) тенденция к концентрации некомпетентности в бюрократических структурах (принципы Питера⁴²): в иерархии каждый индивидум имеет тенденцию подниматься до своего уровня некомпетентности; в большинстве иерархий сверхкомпетентность есть большее зло, чем некомпетентность.

Рассмотрим, как эти признаки определяют правовое (точнее – неправовое) поведение субъектов

³⁹ См.: Головинов О.М. Питання соціальної політики в концепції партнерства держави і бізнесу // Экономика и право. 2010. № 3. С. 34 // http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Epravo/2010_3/6.pdf

⁴⁰ См.: Нисканен В.А. Бюрократы и политики // http://www.seinstitute.ru/Files/veh4-3-17_Niskanen.pdf; Павроз А.В. Бюрократия: экономический анализ деятельности // ПОЛИТЭКС. 2009. № 1 // <http://www.politex.info/content/view/534/30/>

⁴¹ См.: Тарасов А. Указ. соч.

⁴² См.: Питер Л.Дж. Принцип Питера, или почему дела идут кривь и вкось. М., 1991.

³⁷ См.: Маркс К. Указ. соч. С. 272.

³⁸ См.: Паркинсон С.Н. Законы Паркинсона. М., 1999 (Настольная книга бизнесмена).

властных полномочий и порождают правовой нигилизм.

1. Представляется, что наиболее существенную роль в нигилистическом поведении субъектов властных полномочий объективно играет стремление относительно подмены целей и интересов государства и общества собственными корпоративными целями и интересами бюрократического аппарата и/или его отдельных представителей. Отсюда вытекает стремление избежать надлежащего правового регулирования, лоббирование законов, удобных для себя, подмена законов подзаконными нормативно-правовыми актами. Так, российский экономист Е.Г. Ясин отмечает: “Закон и административная система несовместимы. Нет, законы, конечно, принимаются и иногда применяются. Но действенность их, если присмотреться, крайне слаба... Почему? Секрет прост: в административной системе над всеми нормами стоит право начальника командовать подчиненным. Любое общее правовое регулирование его ущемляет. Поэтому бюрократия сопротивляется такому регулированию, а когда законы все же принимаются, делает все, чтобы обеспечить их безвредность для себя. Лучший способ – лишить закон прямого действия, сделать необходимым его дополнение подзаконными актами – постановлениями, распоряжениями, инструкциями”⁴³.

2. Стремление оправдать рост численности аппарата и расходов на его содержание приводит к возникновению массы отчетности, установления необходимости получения разрешений, лицензий, согласований и т.п. Тогда аппарат будет “при деле”. Например, Государственная комиссия по ценным бумагам и фондовому рынку Украины решением от 19 декабря 2006 г. утвердила Положение о раскрытии информации эмитентами ценных бумаг, в которое был включен разд. VI “Состав и порядок представления годовой информации эмитентами – закрытыми акционерными обществами”, согласно которому обширную отчетность должны были подавать закрытые акционерные общества в то время, как согласно ч. 5 ст. 152 Гражданского кодекса Украины общества данного типа подавать эту отчетность не должны, что было подтверждено в судебном порядке⁴⁴.

3. Ощущение государства как своей собственности, стремление перераспределить в свою

пользу часть бюджетной ренты приводят к отрицанию правовых основ в сфере государственных закупок и приватизации государственного (коммунального) имущества, многочисленным нарушениям в этих сферах и лоббированию упрощенных процедур, расходованию бюджетных средств для собственных интересов аппарата различными способами: на дополнительные штаты, приобретение дорогих автомобилей, ремонт, замену мебели и оргтехники, офисные блага и т.д. В конечном счете это приводит к сращиванию бюрократического аппарата и сомнительного бизнеса. Так, российский экономист Е.Т. Гайдар⁴⁵ цитирует описание “сотрудничества” “бизнеса” и аппарата в период нэпа в СССР: “В составе государственного аппарата был не очень широкий, не очень многочисленный... круг лиц, которые..., служа в хозорганах..., в то же время организовали различные предприятия или на имя своих родственников, компаньонов, или даже прямо на своё собственное. А затем перекачивали в эти частные предприятия находившиеся в их распоряжении государственные средства из государственных органов, где они служили...”⁴⁶.

Таким образом, правовой нигилизм происходит от органов государственной власти и объективно порождается бюрократической сущностью административного аппарата, поскольку именно отрицание права – способ его существования. Правовой нигилизм в обществе является производным от аппаратного правового нигилизма и порожден необходимостью приспособления общества к постоянному нарушению законов властью, к поведению, как “партизан на оккупированной территории”⁴⁷. Тот же Е.Т. Гайдар по этому поводу отмечает: “Не забудем, что чиновник всегда потенциально более криминогенен, чем бизнесмен. Бизнесмен может обогащаться честно, только бы не мешали. Чиновник может обогащаться только бесчестно. Так что бюрократический аппарат несет в себе куда больший заряд мафиозности, чем бизнес. А каркас бюрократической (в том числе карательной) системы легко может стать каркасом системы мафиозной, весь вопрос только в целях деятельности”⁴⁸.

В Указе Президента Украины “О мерах по детенизации экономики на 2002 – 2004 годы” от 5 марта 2002 г. признаётся, что основными при-

⁴³ Ясин Е.Г. Трактат об административной системе // В сб.: Лисичкин Г.С., Попов Г.Х., Ясин Е.Г. и др. Не смей командовать! (От административно-командных к экономическим методам управления) / Под ред. Н.Я. Петракова. М., 1990.

⁴⁴ См.: Лига-форум // <http://forum.liga.net/Messages.asp?did=119095>

⁴⁵ См.: Гайдар Е.Т. Смуты и институты. Государство и эволюция. СПб., 2010. С. 243.

⁴⁶ Цит. по: Ларин Ю. Частный капитал в СССР // Антология экономической классики. Т. 2. М., 1993. С. 440.

⁴⁷ См.: Ярославский В. Указ. соч.

⁴⁸ Гайдар Е.Т. Указ соч. С. 269, 270.

чинами распространения теневой экономической деятельности в Украине являются: нестабильность налогового законодательства, высокое налоговое давление и неравномерность налоговой нагрузки на субъекты хозяйства, низкий уровень налоговой дисциплины; чрезмерное регулирование предпринимательской деятельности; коррупция в государственных органах и органах местного самоуправления; правовая незащищенность субъектов от злоупотреблений со стороны должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления; недостаточно прозрачная процедура приватизации государственного имущества⁴⁹.

Наиболее исчерпывающе ситуацию с подзаконным “нормотворчеством” в Украине описал заслуженный экономист Украины А.В. Кириш. Он обратил внимание на то, что только в течение 2009 г. Кабинет министров Украины (КМУ) путем принятия подзаконных актов попытался четыре раза откровенно подправить закон. В результате “напугавшиеся успели удрать в тень, а эта дорога – в один конец. Обратного оттуда уже не возвращаются. Взятки розданы, вопросы решены, тропинка проторена – и ни КМУ [никто другой] им теперь не помешает вести честный теневой бизнес со своими гораздо более стабильными правилами (иногда, правда, тоже корректируемыми на инфляцию, но все равно не так бесстыдно, как это делает государство с теми, кто сдуру остался на свету) – и кто же после этого вернется? Из рая в ад добровольно, ради любви к этой самой Родине?”⁵⁰.

Интересное наблюдение относительно соотношения законопослушания властей и населения приводит российский писатель Б. Акунин: “Добровольное исполнение закона – не следствие высокой сознательности обывателей, а всего лишь признак того, что людям выгоднее соблюдать сей закон, нежели его нарушать... Платить все бессчетные подати, акцизы и пошлины, многие из коих нелепы и непомерны, не хочет никто. От этого весь вред и происходит: и взяточничество, и оскудение казны, и те самые “нужные люди”... А наипачий вред проистекает оттого, что... девять из десяти человек чувствуют себя нарушителями закона. Сие означает, что закон им не защита, а устрашение, и сами они уже не уважаемые члены общества, но воришки, коих суд и полиция в любой миг могут призвать к ответу. На том “нужные люди” и держатся: им-то допод-

линно известно, кто и сколько казне не доплатил. Берут они за свое знание поменьше, чем государство, да и от слуг закона нарушителей оберегают. Вот и выходит, что общество наше сплошь из воришек состоит, которыми разбойники управляют. Будет человек себя уважать, если сам про себя знает, что он воришка и взяточник? Нет... не будет – ни себя, ни законы”⁵¹.

Таким образом, правовой нигилизм граждан нередко является производным от правового нигилизма власти. Не учитывая этого фактора и борясь с “правовым нигилизмом” народа, преодолеть это явление невозможно.

Указанные теоретические построения и выводы о непосредственной обусловленности отрицания права (правового нигилизма) бюрократической организацией власти служат основанием для осмысления и практической реализации усовершенствований государственного управления, основанных на ограничениях бюрократической власти в государствах и реализуемых в странах с демократическими правовыми традициями. Такого рода усовершенствования приводили к тому, что в государственном секторе модель публичного администрирования (“бюрократическая модель”, модель идеальной бюрократии М. Вебера) трансформировалась в модель публичного управления (“рыночная модель”, упомянутый выше “нововеберовский период”): акценты сместились с выполнения работы согласно инструкциям и четким правилам на работу, которая направлена на предоставление качественных публичных услуг и достижения эффективных результатов. Использование категории “публичное управление” (вместо “публичное администрирование”) наполняет сущность управления со стороны государства новым содержанием и соответствует принципам *New Public Management* (“новое общественное управление”, “новый публичный менеджмент”) и *Good Governance* (“хорошее управление”). Концепция публичного управления знаменует собой отход от императивно-властного механизма управления, реализуясь на практике как комплекс непосредственных партнерских взаимоотношений публичной власти, общества, субъектов публичного и частного секторов, т.е. с опорой на гражданское общество⁵².

Как это ни парадоксально звучит, но есть все основания считать, что концепция публично-

⁴⁹ См.: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=216%2F2002>

⁵⁰ <http://www.zn.ua/newspaper/articles/58573?print=true>

⁵¹ Акунин Б. Пелагия и белый бульдог. Пелагия и черный монах. Пелагия и красный петух. Романы. М., 2005. С. 117.

⁵² Босак О.З. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі // http://www.nbu.gov.ua/e-journals/dutp/2010_2/txts/10bozuds.pdf

го управления является реализацией на новом витке развития общества марксистско-ленинских взглядов на пути преодоления бюрократии. Основываясь на марксистском анализе опыта Парижской Коммуны, В.И. Ленин считал, что при социализме “впервые в истории цивилизованных обществ масса населения поднимется до самостоятельного участия не только в голосованиях и выборах, но и в повседневном управлении”⁵³. Вместе с тем, поскольку игнорировать необходимость профессионализма в управлении современным обществом невозможно, а абсолютизация такого профессионализма ведет к бюрократизации, необходимо сочетание профессиональных основ и возможностей институтов гражданского общества.

При этом в контексте нашего анализа и в рамках объема статьи следует выделить, в частности, такие направления.

1. Контроль качества подзаконных нормативно-правовых актов институтами гражданского общества. Так, в США на уровне закона (принятого в 1946 г. Акта об административных процедурах) закреплены обязанности администрации по привлечению общественности к разработке нормативных актов управления. Согласно § 553 этого документа орган управления, который намерен принять нормативно-правовой акт, обязан опубликовать в специальном правительственном издании “Федеральный реестр” сообщение об указанном намерении⁵⁴. Согласно Рекомендациям Комитета министров Совета Европы “Относительно административных процедур, которые влияют на права большого количества лиц” от 17 сентября 1987 г.⁵⁵ административный акт, который касается большого количества лиц, должен приниматься по завершению так называемой “процедуры участия” (в принятии решения), которая включает: обнародования акта, его обсуждение, представительство общественности в совещательном органе соответствующего органа власти, проработку замечаний и их учет. Согласно ст. 25 Закона Украины “О принципах государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности”⁵⁶ регуляторный акт не может быть принят или одобрен уполномоченным на то органом исполнительной власти или его должностным

лицом, если проект регуляторного акта не был обнародован. Вместе с тем имеющиеся недостатки этого Закона не позволяют в полной мере использовать его потенциал и потенциал институтов гражданского общества⁵⁷.

2. Ограничения дискреционных полномочий органов власти. Ощущение государства как своей собственности, перераспределение в свою пользу часть бюджетной ренты материализуются в виде коррупции как злоупотребления государственной властью ради извлечения выгоды. С. Роуз-Аккерман недвусмысленно указывает, что за отсутствием у любого дискреционной власти коррупция была бы вообще невозможна. Коррупция может подвергаться любой человек, имеющий дискреционную власть – власть над распределением каких-либо ресурсов, которые ему не принадлежат, по своему усмотрению⁵⁸. Такие апологеты принципа верховенства права, как А.В. Дайси и Ф.А. Хайек, отождествляют дискреционную власть с произволом. Современная дискреционная власть в развитых странах все больше привлекает к себе внимание не только теоретиков и практиков, но и широких слоев общественности, остро ощущающих ее опасность для гражданских свобод и раскрытия творческого потенциала личности⁵⁹. Согласно Рекомендациям Комитета министров Совета Европы “Относительно реализации административными органами власти дискреционных полномочий” от 11 марта 1980 г.⁶⁰, если административный орган власти, реализуя дискреционные полномочия, решает уклониться от общих административных предписаний, что влечет неблагоприятные последствия для прав, свобод или интересов соответствующего лица, ему должно быть сообщено об основаниях такого решения. Акт, принятый/использованный при реализации дискреционных полномочий, может быть проверен на предмет законности судом или другим независимым органом.

⁵⁷ См.: *Белкін Л.М.* Актуальні проблеми підвищення ролі громадянського суспільства в забезпеченні якості нормативно-правових актів // Економіка будівництва і міського господарства. Т. 6. 2010. № 3. С. 109 – 17 // http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/EkBud/2010_3/01.pdf

⁵⁸ См.: *Роуз-Аккерман С.* Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы / Пер. с англ. О.А. Алякринского. М., 2003.

⁵⁹ См.: *Старик А.М.* Дискреційна влада в сучасному світі // Часопис Київського університету права. 2010. № 2. С. 108–113 // http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Chkup/2010_2/108.pdf

⁶⁰ См.: *Основы административного судочинства та адміністративного права.* Навч. посіб. / За заг. ред. Р.О. Куйбіди, В.І. Шишкіна. С. 438 – 451.

⁵³ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 33. С. 115, 116.

⁵⁴ См.: *Федорова О.* Вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів державними органами управління // Право України. 2010. № 5. С. 206 – 214.

⁵⁵ Основы административного судочинства та адміністративного права. Навч. посіб. / За заг. ред. Р.О. Куйбіди, В.І. Шишкіна. Київ, 2006. С. 469 – 487.

⁵⁶ <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1160-51>

3. Судебный контроль. Согласно Рекомендациям Комитета министров Совета Европы “Относительно судебного пересмотра административных актов” от 15 декабря 2004 г.⁶¹ все административные акты подлежат судебному пересмотру. При этом под административными актами понимаются правовые акты, как индивидуальные, так и нормативные, и действия или бездействие...

⁶¹ См.: там же. С. 552 – 575.

Государствам-членам рекомендуется изучить возможности предоставления доступа к судебному пересмотру также объединениям граждан или иным лицам и организациям, уполномоченным осуществлять защиту коллективных интересов или интересов общества. Поэтому, если и говорить о правовом воспитании народа в контексте преодоления правового нигилизма, то прежде всего следует воспитывать у граждан и их объединений умение отстаивать свои интересы в судах.