

**С.А. Денисов. АДМИНИСТРАТИВИЗАЦИЯ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ.
ВЛИЯНИЕ ОБОСОБЛЕННЫХ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ГРУПП
НА ПРАВОВУЮ СИСТЕМУ ОБЩЕСТВА.
Екатеринбург: Гуманитарный ун-т, 2005. 544 с.**

Процессы и явления, характерные для правовой жизни современной России, носят противоречивый и нередко тревожный характер. Для их объяснения и прогнозирования юридическая наука предлагает не менее разнообразные теоретические схемы, однако далеко не все из них обладают необходимой универсальностью и реальным эвристическим потенциалом. В этом смысле работа уральского ученого-юриста С.А. Денисова привлекает внимание именно тем, что ее центральная идея – о решающей роли класса управленцев в развитии права – не просто заявлена, но творчески применена автором для решения основных теоретических вопросов государства и права.

Подобный подход опирается на прочную исследовательскую традицию, представленную различными вариантами теорий элит и бюрократии, но в российской юриспруденции используется довольно редко. Роль чиновничьего аппарата в развитии правовой системы, собственно, никем не оспаривается, однако предметом самостоятельного изучения эта тема становится, как правило, лишь в контексте некоторых частных вопросов (государственной службы, коррупции и др.). В монографии С.А. Денисова, напротив, чиновничество выступает не в качестве второстепенного персонажа, а как главное “действующее лицо” всей правовой системы.

Во введении автором сформулирована своеобразная исследовательская программа в виде основных тезисов, которые развиваются и обосновываются в дальнейшем изложении. Работа состоит из трех крупных разделов. Она открывается своеобразным социологическим очерком, посвященным природе и характерным особенностям управленческих сообществ как самостоятельного типа социальных групп. Их существование обусловлено функциональными причинами, а именно: объективной потребностью любого общества в управлении. Однако здесь вводится принципиально важный типологический критерий, обусловленный тем, чьи интересы превалируют в деятельности управленцев – их собственные или чьи-то еще. В марксистско-ленинской традиции считается, что управленческая элита отстаивает интересы частных собственников. С точки зрения С.А. Денисова, это лишь одна из возможностей, и свое внимание он концентрирует на противоположном варианте. Он исходит из того, что бюрократия, защищая главным образом свои собственные интересы, приобретает специфические качества, а вслед за этим формирует и особый облик правовой системы.

Автор выделяет типичные черты управленцев, обособленных от общества: их независимость и неподконтрольность по отношению к другим социальным группам; наличие собственных интересов, не совпада-

ющих с общественными; наличие особых образцов сознания, языка и поведения; самовоспроизводящийся характер; отсутствие строго обозначенных границ; неоднородность и т.п. (с. 29–32). Подробно анализируются формы и способы обособления управленцев от общества. С экономической точки зрения это проявляется в доминировании государственной собственности и стремлении управленцев наиболее полно контролировать производство и распределение материальных благ; в политической сфере они расширяют свои властные полномочия по отношению к обществу, лишая его возможности определять цели своего развития и создавая органы подавления; в духовной сфере – монополизируют информацию, контролируют ее хранение и распространение. Существуют и другие формы обособления управленцев, например их буквальная пространственная изоляция от населения (с. 44–60).

Исходя из представления о наличии у обособленных управленческих групп собственных специфических интересов, автор вполне оправданно уделяет значительное внимание этим интересам с точки зрения их содержания. Главным из них можно считать сохранение и укрепление своей власти, что является основным фактором выживания и благополучного существования общности управленцев. К социально-экономическим интересам данной общности относятся, в частности, удержание контроля над имущественной сферой жизни общества, накопление капитала, минимизация своих трудозатрат, увеличение расходов на собственное содержание и т.п. (с. 71–74). Социально-политические интересы обособленных управленцев заключаются в поддержании своей независимости от общества, сохранении порядка “самоформирования”, предельном расширении рамок своей компетенции, завоевании поддержки общества и др. (с. 74–77). Наконец, применительно к духовной жизни общества они заинтересованы в сохранении информационной монополии, поддержании выгодного им настроения общественной психологии и идеологии. В соответствии с этими интересами сознание и поведение представителей обособленных управленческих групп обладают вполне узнаваемыми характерными чертами, которые также подробно раскрываются на страницах монографии.

Центральным и наиболее значимым является второй раздел работы, посвященный связи между властью обособленных управленческих групп и правовой системой общества. Автор исходит из инструментального представления о позитивном праве как о средстве властвования обособленных управленческих групп. Удобство использования права в этом качестве обусловлено многими обстоятельствами, в частности тем, что нормы права фактически создаются и охраняются

именно этими группами, носят общеобязательный характер, их можно сравнительно быстро создать, изменить или отменить. Поэтому конкретное содержание действующего позитивного права может всецело определяться интересами обособленных управленческих групп. Если же они по тем или иным причинам не смогли навязать обществу тот тип права, в котором они заинтересованы, то само право отодвигается на второй план и подменяется другими инструментами власти. В целом же, как отмечает автор, объем власти управленцев, стабильность их положения в обществе во многом зависят от их умения пользоваться правовыми механизмами в своих интересах.

Основное место в работе С.А. Денисова занимает описание того, каким образом выглядит воздействие обособленных управленческих групп на различные элементы правовой системы и механизма правового регулирования. Прежде всего активность управленческих групп непосредственно отражается на способах и методах правового регулирования; они стремятся сконцентрировать правотворческие полномочия на том уровне, где находятся сами, и предпочитают устанавливать для себя льготный правовой режим, основанный на дозволениях (вплоть до полного произвола), а для остальных членов общества – разрешительный тип регулирования (когда дозволено лишь то, что прямо разрешено чиновниками).

Применительно к правосознанию обособленных управленческих групп отмечаются такие черты, как склонность рассматривать право в качестве способа защиты своих интересов, низкая степень уважения к праву, знание неформальных аспектов его действия и др. При этом управленцы стремятся взять на себя роль субъекта правового воспитания, преследуя такие цели, как недопущение самостоятельности общества в осознании своих прав и интересов, убеждение людей в справедливости существующего порядка и необходимости ему подчиняться, создание благоприятного имиджа власти, борьба с инакомыслием и др. Для этого ими используется богатейший арсенал социальных, материальных, идеологических и организационных средств (с. 183–190), в том числе принуждение, агитация, пропаганда, превращение науки в идеологию.

Обособленные управленческие группы являются непосредственными создателями норм позитивного права, причем в этом качестве они могут выступать как открыто, так и путем подчинения своей воле иных субъектов правотворчества. В процессе правотворчества они также могут использовать самые разнообразные средства: формирование представительного органа, выражающего их интересы, манипулирование волей народа на выборах и референдуме, превышение полномочий, изменение или несоблюдение процедур, искусственное нагнетание поправок в законодательство и т.п. (с. 210–222).

Складывается двойственная система принципов права, в которой декларируемые государством принципы не совпадают с негласными, но реально действующими. Закрепляя принципы равенства, свободы, гуманизма, справедливости и др., управленцы обращают их неопределенность в свою пользу, одновременно с этим фактически устанавливая для общества совсем иные принципы – неравенства, жестокости, произвола. Аналогичными дуалистическими свойствами отличаются и правовые нормы. Для регулирования соб-

ственного поведения управленцы вводят нормы диспозитивного содержания, а в отношении управляемого населения – императивные. Одной из характерных особенностей норм права становится их декларативность, которая обеспечивает управленцам свободу маневра, уход от ответственности и может выражаться в таких формах, как отлагательное действие норм, не указание точных сроков, закрепление широкого усмотрения, произвольность критериев оценки, неопределенность гипотез, злоупотребление отсылочным и бланкетным способами изложения и т.п. (с. 254–259). Фактически, отмечает автор, образуются две параллельные системы права, одна из которых адресована только управленцам, а другая – только управляемым. Противоречия между правовыми нормами также являются выгодными для управленцев, поскольку позволяют выбирать ту норму, которая принесет им наибольшую пользу.

Интересы управленцев прямо отражаются и на системе источников права. В частности, эта система приобретает излишне усложненный и запутанный характер, что мешает гражданам самостоятельно ориентироваться в содержании правовых норм и способствует укреплению власти управленческих групп. Предпочтительными формами права становятся подзаконные акты, а также неписанные источники: обычаи, неформальные соглашения, административная практика, доктринальные установки, преимущества которых заключаются в их гибкости, ситуативности и закрытости для широких слоев общества.

Чрезвычайно интересным представляется материал о типичных приемах юридической техники, используемых управленцами для достижения своих целей. Прежде всего, отмечает С.А. Денисов, управленцы могут быть вынуждены под давлением общества принимать такие нормы, которые не соответствуют их интересам. Действие подобных норм необходимо заблокировать, не допустить их реализации. Для этого применяются такие способы, как использование неясных терминов и нечетких формулировок; принятие регулятивных норм, не дополняемых охранительными, а также материальных норм, не обеспеченных процессуальными; излишне общий характер норм, их изложение в утвердительной (повествовательной) форме; излишнее усложнение содержания и языка законов; намеренное создание пробелов и противоречий. Одновременно при помощи аналогичных приемов юридической техники достигается наиболее эффективное действие таких норм, которые расширяют власть управленцев.

Не менее удачной является глава о влиянии обособленных управленческих групп на правовые отношения. В особенности это касается субъектов правоотношений. Здесь, как и в ранее описанных случаях, происходит “удвоение” системы субъектов права, в которой выделяются реальные субъекты и их формальные заместители. Для сокрытия своей истинной роли в правовой жизни общества управленческие группы ссылаются на фиктивных субъектов, в качестве которых могут использоваться Бог, народ, государство и др. Как правило, такие субъекты не способны действовать самостоятельно, поэтому управленцы выступают от их имени, маскируя тем самым свои подлинные интересы и избегая ответственности за свои поступки.

Одной из важных функций управленцев является контроль за реализацией правовых норм. Поэтому они стремятся к расширению своих полномочий в сфере правоприменения. Зачастую по своей реальной значимости для правовой системы правоприменительная деятельность уравнивается с правотворчеством. В процессе правоприменения управленцы имеют возможность делать “мертвыми” те нормы, которые их не удовлетворяют; напротив, наиболее активно реализуются те нормы, которые соответствуют интересам самого правоприменителя. Типичным явлением в этой связи становится выборочное применение права. Создается целый механизм нейтрализации правовых норм, который строится на сложности и дороговизне юридических процедур, отсутствии необходимых нормативных гарантий и т.п.

В сфере правонарушений и юридической ответственности влияние обособленных управленческих групп выражается в таких формах, как выдача социально вредного поведения за общественно полезное, замалчивание фактов правонарушений, отсутствие отдельных составов правонарушений либо санкций за их совершение и др. Обратной стороной деятельности управленцев является вынужденная девиантность населения, которое по причине излишней “зарегулированности” общественной жизни фактически подталкивается к постоянному нарушению закона.

В заключительном, третьем разделе монографии С.А. Денисов описывает своего рода “идеальный тип”, так называемую бюрократическую (“административную”) правовую систему, в которой роль обособленных управленческих групп достигает своего максимума (с. 440–542). Он полагает, что эта модель имеет свои аналоги в истории государственно-правового развития, а именно: правовые системы социалистических, фашистских, древневосточных государств, которые и используются в качестве иллюстративного материала. В такой правовой системе за управленцами юридически закрепляется возможность почти бесконтрольного распоряжения общественными благами. Позитивное право используется для управления обществом наряду с индивидуальными распоряжениями неправового характера. Нормами права закрепляются привилегированное положение управленцев и зависимость от них всего остального населения. Обеспечивается закрытость, непрозрачность механизмов создания и действия права. Государство наделяется почти неограниченной правоспособностью; оно творит нормы права исключительно по собственному усмотрению, а их реализация зависит от воли чиновника-правоприменителя. Право преследует наряду с чисто регулятивными задачами многообразные идеологические цели; содержание правовых норм оправдывается высшими идеалами, у населения воспитывается привычка к неравенству и несамостоятельности, терпимость к нарушению своих прав.

Концепция административизации правовой системы, изложенная в книге С.А. Денисова, безусловно, впечатляет своей широтой и универсальностью, а главное – трезвым и реалистичным взглядом на правовую жизнь общества. Нарисованная им картина правового развития тщательно проработана не только в целом, но и в мелких деталях. Разумеется, она открыта для обсуждения и может вызывать несогласие. С нашей же точки зрения, в предложенную автором схему действительно вписываются большинство явлений, ха-

рактерных для современного Российского государства и права.

Вместе с тем обратим внимание на два обстоятельства, которые могут рассматриваться в качестве недостатков работы:

1. Восприятие любой оригинальной научной идеи во многом определяется формой ее изложения, причем важную роль играют основные термины, ключевые слова, которые становятся “визитной карточкой” авторской концепции. С этой точки зрения выражение “административизация правовой системы” представляется неудачным, слишком громоздким и неудобным для использования в научном лексиконе.

Отказ автора от использования термина “бюрократизация” выглядит недостаточно аргументированным. Он указывает, что слово “бюрократия” слишком неопределенно, а также “имеет существенный отрицательный нравственный оттенок и настраивает читателя и исследователя не на объективный, а на субъективный эмоциональный подход” (с. 41). Однако использование выражений “административный”, “административизация” вовсе не решило этой проблемы и не позволило автору скрыть свое негативное отношение к изучаемым явлениям. Одновременно такие формулировки, как “административная правовая система”, создают некоторую двусмысленность, поскольку административным правом традиционно именуется одна из отраслей российского права.

2. Можно полностью поддержать позицию С.А. Денисова, когда он заявляет, что “рассматривает научные категории как научный инструментарий и не делает из них предмет культа” (с. 142). Но этим лишь подтверждается, что понятийный аппарат теории права может быть эффективно использован в качестве инструмента познания, если он является корректным и точным, чего нельзя сказать о предлагаемой автором версии правопонимания.

В качестве исходного тезиса выдвигается следующее положение: “В современном правоведении надежно закрепилась идея разделения права на позитивное (положительное, объективное) и естественное. Нет необходимости оспаривать эту точку зрения” (с. 144). Однако хорошо известно, что само существование естественного права далеко не является очевидным и общепризнанным фактом, существуют целые направления в науке и философии, которые критически относятся к естественноправовой идеологии и отрицают ее реальную ценность. Поэтому утверждать, что эта идея “надежно закрепилась”, довольно трудно. То, что автор принимает за аксиому, само по себе является более чем спорным суждением.

Дальнейшая характеристика естественного и позитивного права также вызывает сомнения. Так, позитивное право определяется как “система социальных норм, связанных с государством, его аппаратом” (с. 142). Это слишком широкая трактовка, которая не соответствует сложившимся в науке представлениям о позитивном праве как совокупности общеобязательных правил поведения, установленных или санкционированных государством. “Связанными” с государством могут быть и любые другие социальные нормы, причем связи эти могут быть самыми различными; в сфере государственной власти и управления могут действовать нормы морали, религии, обычаев и традиций,

что само по себе еще не придает им юридического характера.

В отношении естественного права говорится: “Это нормы, вытекающие из объективно присутствующих: социальных и психологических свойств общества и групп, из которых оно состоит; объективных социальных, психологических и биологических свойств людей на данной стадии их развития; окружающей человека среды обитания” (с. 144). Такое представление выглядит очень абстрактно. Не раскрывается механизм, при помощи которого эти нормы непосредственно вытекают из объективных условий жизни. Неясно также, кто будет определять конкретное содержание таких норм и устанавливать, носят ли они объективный характер.

При этом С.А. Денисов настаивает на том, что позитивное право и естественное право “в реальной действительности (а не только мыслимой) составляют единую систему норм, действующих в одной стране”, “перечисленные выше блоки правовых норм есть не просто совокупность правовых явлений, а именно система” (с. 148). Этот вывод носит чисто декларативный характер, поскольку никаких аргументов в его пользу не приводится. Общее определение права, ко-

торое относилось бы и к естественному, и к позитивному, не формулируется. Остается непонятным, что же общего между этими явлениями. Автор указывает лишь на то, что они имеют единый предмет регулирования, но это тоже остается без доказательства.

Впрочем, следует признать, что в рамках исследуемой темы понимание права существенной роли не играет, поэтому на основном содержании авторской концепции оно практически никак не отразилось.

Главное достижение работы С.А. Денисова – глубокая диагностика состояния российской правовой системы и выявление скрытых механизмов ее развития, связанных с корпоративными интересами управленческого аппарата. Данная теоретическая модель имеет реальные объяснительные возможности и заслуживает внимания как плодотворный и оригинальный подход, позволяющий получить объективное и реалистичное представление о правовой жизни общества.

**Ю.Ю. Ветютнев, старший научный
сотрудник НИИ современного права
Волгоградской академии государственной службы,
канд. юрид. наук**