

Центр проблемного анализа
и государственно-управленческого проектирования

Семинар «Проблемы формирования и реализации
государственной политики в современной России»

Правовое государство: проблемы формирования и развития

*Материалы постоянно действующего
научного семинара*

Выпуск № 4 (42)

Москва
Научный эксперт
2011

УДК 342.22)060.55)

ББК 67.021

П 68

Научный руководитель семинара:

В.И. Якунин, доктор политических наук

Соруководители семинара:

А.И. Соловьев, доктор политических наук, профессор;

С.С. Сулакшин, доктор физико-математических наук,
доктор политических наук, профессор

П 68 Правовое государство: проблемы формирования и развития.

Материалы научного семинара. Вып. 4 (42). — М.: Научный эксперт,
2011. — 136 с.

ISBN 978-5-91290-157-7

УДК 342.22)060.55)

ББК 67.021

© Центр проблемного анализа
и государственно-управленческого
проектирования, 2011

ISBN 978-5-91290-157-7

Содержание

А.И. Соловьев. Вступительное слово соруководителя семинара.....	5
Тема семинара	
Правовое государство: проблемы формирования и развития.....	6
Доклад	6
Ю.А. Тихомиров. Правовое государство: проблемы формирования и развития	6
Вопросы к докладчику и ответы	66
Выступления	
С.С. Сулакшин. Правовое, социальное, нравственное государство.....	85
Д.С. Чернавский. О природе законов.....	90
С.Г. Кара-Мурза. Идеологическая компонента юридических понятий	92
В.Э. Багдасарян. Неправовых государств не существует.....	93
М.В. Вилисов. Правовое государство: выбор между законом и справедливостью.....	97
И.С. Семененко. Правовое государство и правовое сознание	98

<i>И.Ю. Колесник.</i> Законы для избранных?	101
<i>В.Н. Лексин.</i> Оценка воздействия нормативных актов на объекты правового регулирования	104
<i>А.И. Соловьев.</i> Правовые формы организации политической власти: проблемы современной России	111
<i>В.В. Цыганов.</i> Оптимальный синтез правовых механизмов	120
<i>Заключительное слово докладчика</i>	130
<i>Тематическая программа научного семинара</i>	132
<i>Список постоянных участников научного семинара</i>	133

Вступительное слово соруководителя семинара

А.И. Соловьев

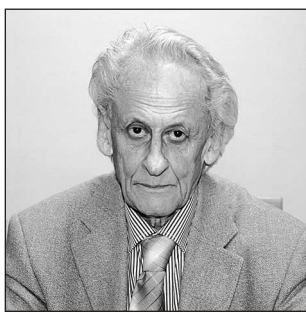
У нас сегодня на повестке дня весьма показательный доклад — Юрия Александровича Тихомирова, первого заместителя директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ — «Правовое государство: проблемы формирования и развития». С одной стороны, достаточно традиционная постановка вопроса, но в содержании, конечно, много авторского. Я думаю, что сегодня у нас есть возможность посмотреть на эту проблему не только глазами юристов, но и политологов и управленцев. Полагаю, такие подходы дадут какие-то новые оценки этой проблемы.

Тема семинара

Правовое государство: проблемы формирования
и развития

Доклад

Правовое государство: проблемы формирования
и развития



***Ю.А. Тихомиров, доктор
юридических наук, профессор***

В современном мире и в нашей стране анализируется и оценивается роль государства, его цели и деятельность. Объективный подход подчас уступает место критическим или апологетическим взглядам, отражая разные интересы участников общественных процессов. В центре внимания и та грань государства, которая отражает его прямое соприкосновение с правом. Оно по-прежнему понимается по-разному, но бесспорно главное: это официальный публично-нормативный регулятор поведения людей.

Правовое государство после Второй мировой войны в глазах людей и общества становится «исцелителем» социальных потрясений и бед. Так ли это? Как устроено правовое государство? Какие противоречия ему приходится преодолевать? В Докладе предпринята попытка дать некоторые ответы на эти вопросы.

**1. В поисках идеи. Что представляет собой
правовое государство?**

Идея правового государства зародилась давно, но свое более отчетливое выражение получила в трудах Руссо в его

теории общественного договора, в позициях французских политических деятелей и их новой концепции прав человека и гражданина и особенно — в работах немецких ученых. Характерный для Германии первой трети и середины XIX в. юридический позитивизм с его «юридизацией» государства на основе правовых норм нашел отчетливое выражение в трудах фон Моля, Велькера и других с трактовкой правового государства и полицейского государства и получил дальнейшее развитие. Георг Еллинек на рубеже XIX–XX вв. в книге «Общее учение о государстве» рассматривает государство как правовое понятие, как учреждение, как корпорацию, как правоотношение. Вопрос об основе государства есть вопрос об основе права — вот главный вывод¹.

В России интерес к правовой тематике исторически был не столь ярко выражен. Самодержавие и слабость представительных и законодательных институтов сдерживали развитие правовых начал в обществе. И все же в трудах Коркунова, Муромцева, Петражицкого, Трубецкого детально разработаны многие правовые вопросы власти и иерархии правовых актов². Б.Н. Чичерин рассматривал государство как союз народа, а закон связывает народ в единое целое. Однако реальность была другая, и Б.А. Кистяковский опубликовал в 1912 г. в журнале «Вехи» статью «В защиту права (интеллигенция и правосознание)», в которой с огорчением отмечал не только слабость внешних правовых форм, но и отсутствие правовых гарантий свободы и развитого правосознания.

В условиях Союза ССР формируется понятие законности как требование неукоснительного соблюдения правовых актов. Право рассматривается в качестве орудия государственной власти в решении ее задач, хотя отдельные правовые элементы разрабатывались весьма активно (право жалобы и др.). В системе юридического образования и научных ис-

¹ Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб.: Санкт-Петербургский юридический центр «Пресс», 2004.

² История русской правовой мысли. М.: Остожье, 1998.

следованиях государство и право как социальные явления рассматривались в тесной связи друг с другом³.

С распадом Союза ССР идея правового государства становится официальной и весьма популярной. В учебниках акцент делается на право в его соотношении с государством, появляются статьи и главы книг о правовом государстве. Акцент делается на «правовом самоограничении» государства⁴. Но все же сугубо институциональный подход к анализу государства сохраняется⁵, и крупных исследований о правовом государстве в нашей стране, по сути дела, нет.

Важно подчеркнуть: идея и концепция правового государства имели не только сугубо доктринальный характер, поскольку получали то или иное официальное признание. В конституциях государств можно отметить эволюцию соответствующих нормативных характеристик.

В Конституции ФРГ выделим два положения. Одно из них признает основным право граждан как непосредственно действующее право (ст. 7), другое — законодательство связано конституционным строем, исполнительная власть и правосудие — законом и правом.

В Конституции Италии установлено, что Республика признает и гарантирует ненарушаемые права человека как отдельного лица, так и в объединениях и требует выполнения непреложных обязанностей политической, экономической и социальной солидарности (ст. 2).

Почти во всех конституциях постсоветских государств и стран Восточной Европы закрепляется характеристика правового государства и его элементов. Примечательно положение Конституции Чешской Республики в ст. 2: государственная власть может осуществляться только в случаях, пределах и порядке, установленных законом. Каждый гражданин

³ См., например, Социалистическое государство. М.: Юридическая литература, 1972.

⁴ Философия права. Курс лекций. Т. 1. М.: Проспект. 2011. С. 178–229.

⁵ Чиркин В.Е. Государствоведение. М.: Юристъ, 1999.

может делать то, что не запрещено законом, и никто не может быть принужден делать то, к чему закон не обязывает.

В Конституции Польши есть раздел об источниках права.

В конституциях южноамериканских государств отсутствуют прямые характеристики правового государства. Акцент сделан на национальном суверенитете и независимости стран. Но правовой фактор не исчезает и находит выражение в признании верховенства права, что отражает доктрину общего права и своеобразное разделение властей. Так, в Конституции Никарагуа закреплены обязанности государства в основных сферах жизни общества. Признается политический плюрализм. В Конституции Гватемалы есть статья о публичной власти народа, о принципе верховенства права, о публичной обязанности подчинения закону, об ответственности за нарушение закона, о неподчинении незаконным приказам (ст. 152–156).

В конституциях стран Азии признаются некоторые элементы правового государства, но ислам считается источником законодательства.

Но понять эти характеристики можно лишь на основе современной трактовки природы государства. Это публичная организация общества для управления его общими делами на основе права. Такое определение конкретизируется в конституциях государств с помощью характеристик их конституционных признаков. К сожалению, до сих пор в трактовке государства преобладает элементный подход, что приводит к преувеличенной оценке роли одного элемента — публичной власти и недооценке других элементов и, естественно, к утрате их системных связей.

Государство как сложнейшая социальная система состоит из нескольких элементов. Это народ, нация, граждане, это публичная (государственная) власть, это территория и ее границы, это государственные ресурсы (налоги, бюджет, собственность), это механизм правового регулирования, это официальное представительство в мировом сообществе.

Каждый элемент представляет собой своего рода подсистему со своими составными частями. Связи же между элементами — устойчивые и подвижные, и их забвение чревато государственными ошибками.

Эти ошибки обнаруживаются в ходе развития государства, когда накапливаются изменения и меняются построение и компетенция государственных институтов, политические курсы и режимы, проводятся реформы.

Вопрос в том, насколько устойчиво государство как система, с одной стороны, насколько оно открыто духу времени и динамично, с другой. Только выверенное накопление изменений и оценка новых потребностей общества будут прочным основанием для качественных перемен в государственной жизни.

Что же такое правовое государство? Форма государства? Функция? Нет, думается, конституционные характеристики государства как демократического, правового и социального означают установление целевых режимов деятельности как устойчивой нормативной ориентации. Признание принципов права, создание и реализация правовых норм, охрана прав и законных интересов участников правоотношений — таковы характеристики режима правового государства и его своеобразного обязательства перед обществом и мировым сообществом.

Накопленный опыт исторического развития убедительно свидетельствует об органической связи права и государства как в аспекте их взаимовлияния в процессе создания и «оформления», так и в процессе функционирования и развития. Причем грани этих связей подвижны и имеют как доктринальный характер, так и смысл официального признания. В глазах общества таковым способом «публичного удостоверения» и выдачи «мандата» является Конституция. Обе грани могут то сближаться, то отделяться в силу объективных и субъективных факторов, как было в нашей стране.

Как отмечалось, распад Союза ССР привел к признанию доктрины правового государства в теоретико-идеологическом плане и в конституционном аспекте. Конституционная характеристика Российского государства как правового означает признание и раскрытие одного из его признаков. Причем эпитет «правовое» наряду с характеристиками государства как демократического, социального и федеративного означает не отдельное проявление каких-либо отдельных свойств, а скорее проявление сущности и природы государства. Народ как источник власти организован в государственную общность на началах демократии, федерализма и права. Правовое начало отражает и опосредует демократические институты в государстве и обществе и федеративное устройство государства. Право фиксирует, признает, обеспечивает и охраняет устои государства и общества.

Весьма значителен потенциал Конституции⁶. Следуя общей и собственной логике исторического развития, Конституция Российской Федерации закрепила в концентрированном виде концепцию и институты правового государства. Во-первых, это один из признаков России как государства. Во-вторых, человек, его права и свободы признаны высшей ценностью и являются непосредственно действующими. В-третьих, закреплено верховенство Конституции и закона. В-четвертых, установлен принцип соответствия национальных норм общепризнанным международным принципам и правилам. В-пятых, учреждены государственные институты для обеспечения законности и охраны прав и законных интересов граждан и юридических лиц.

В целом можно отметить, что в ходе эволюции идеи, концепции и институтов правового государства в Европе и в России наблюдается их обогащение и расширение объема и укрепление гарантий. Модели установления и реализа-

⁶ Зорькин В.Д. Россия и Конституция в XXI в. М.: Норма, 2008.

ции, разумеется, неодинаковы в разных странах, равно как и исторические темпы осуществления.

Каким же образом можно охарактеризовать правовое государство как модель государственной организации общества?

Во-первых, путем признания высокой роли Конституции как правового акта наивысшей юридической силы в государстве, как публичного документа, одобренного народом и отражающего его интересы и волю. Конституция служит, с одной стороны, юридическим фундаментом внутренней жизни «государственного здания» и легальной основой его открытости мировому сообществу, с другой. Современные конституции аккумулируют ценности национально-государственного развития и ценности, признанные мировым сообществом.

Во-вторых, правовому государству присуще признание верховенства закона в двояком смысле. Закон служит регулятором основных сторон государственной и общественной жизни, статуса гражданина и человека. Вместе с тем именно закон выступает первичной основой организации и функционирования всех государственных институтов. Таков императив.

В-третьих, правовое государство признает приоритет прав и законных интересов человека и гражданина и считает их непосредственно действующими. А это означает первичность конституционных прав и свобод и «производность» от них иных прав граждан в различных сферах экономической, социальной, политической и других сферах. Ориентация государственных институтов на обеспечение и охрану прав и свобод граждан должна служить целевой и функциональной характеристикой деятельности всех органов, организаций и учреждений.

В-четвертых, с правовым государством связано такое устройство власти, которое призвано гарантировать их справедливые решения и действия и одновременно права граждан. Исторически этой цели отвечает известная док-

трина разделения властей, которая получила в последние годы признание и в нашей стране. По нашему мнению, более современной и полной трактовкой является положение «управление государственными делами на основе права». Оно позволяет полнее отразить многообразные институты, органы и их строго правовую компетенцию для выполнения общих функций государства.

В-пятых, правовое государство характеризуется правильным сочетанием норм национального и международного права. Оно обеспечивает свой суверенитет и признает в определенных пределах приоритет международно-правовых принципов и норм. А это открывает легальный путь для активного участия России в делах международных организаций и межгосударственных объединений, развивая сотрудничество со многими странами. Договорные, модельные и иные нормы дают возможность регулировать «правовое пространство» в сферах, представляющих интерес для некоторых или многих стран.

В-шестых, глубокое проникновение идей правового государства в жизнь человека, общества и государства означает признание и использование соответствующих принципов. Речь идет о согласовании публичных и частных интересов, о правовых границах деятельности, об ответственности за принятые решения и действия, об открытости действий и доступности правовых актов. Соизмерение с ними служит мерилom правомерности и справедливости целей, поступков и деятельности.

Разумеется, названные признаки правового государства отражают как его концепцию, так и нормативную модель. В реальной жизни России, так же как и других государств, наблюдается сложное восприятие и реализация принципов и норм. На практике часто допускаются нарушения конституционных и иных правовых норм, коррупционные проявления, что сопровождается «теневым» правом и заметными отклонениями от нормативно-ценностных ориентиров, раз-

рыв между словесным и письменным признанием и реальными делами. Мера отклонений не должна ломать концепции и модели.

Как видно, характеристика России как правового государства имеет не только конституционный, но и содержательно-целевой смысл. Оно призвано оптимизировать виды деятельности в обществе и условия жизни. Но пока не все элементы правового государства развиты в равной мере, «нагромождение» актов не сопровождается другими процессами. Практика отстает от правовых моделей, и пока институты, чиновники и все граждане не освоят их в полной мере, государство не сможет быть признано правовым и фактически адекватным его принципом. Путь к этому сложен и продолжителен.

2. Обеспечение прав и свобод человека — обязанность государства

Вокруг вечной оси «государство — гражданин» всегда вращались все национальные и мировые явления и процессы и порождаемые ими проблемы. Именно соотношение сторон этих отношений выступало и ныне является мерилем демократизма или тоталитаризма. А право чаще всего рассматривалось как некое дополнительное средство для обеспечения функций государства и защиты интересов людей.

Ситуация коренным образом меняется после Второй мировой войны, когда народы и нации, государства и их объединения осознали главный источник войн и насилий, а именно — игнорирование и нарушение прав и законных интересов граждан и любого человека. Признание человека высшей ценностью, а его прав и свобод — приоритетной стало целью мирового сообщества и национальных государств. Два регулятивных и охранительных потока стали сливаться в общем русле.

Правовое государство в этом плане формируется под мощным влиянием международных принципов и норм. Не да-

вая характеристику всему массиву международно-правовых актов, отметим лишь те, которые имеют прямое отношение к правам и свободам человека. Универсальное общемировое значение имеют Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. В 1966 г. были приняты Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и Международный пакт о гражданских и политических правах. Региональные и специализированные объединения государств существенно расширили спектр признания и обеспечения прав и свобод человека. Отметим в этой связи Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод (1950 г.), Европейскую социальную хартию, Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств Совета Европы и др. И в Содружестве Независимых Государств, и в Евразийском экономическом сообществе действуют важные документы о правах и свободах человека. Российская Федерация реализует международно-правовые обязательства.

Характерно усиление внимания к этой проблеме с 70-х годов XX в., когда в процессе демократизации были усилены институты борьбы с нарушениями законности, обжалования незаконных действий должностных лиц и т. п. Но с принятием Конституции РФ 1993 г. обеспечение прав и свобод человека, гражданский мир и согласие были признаны приоритетными для России как правового государства. Таков смысл преамбулы и ст. 2, а также гл. 2 «Права и свободы человека и гражданина». Лейтмотив конституционных норм — признание человека и его прав и свобод высшей ценностью. Установлено: признание, соблюдение и защита прав и свобод человека является обязанностью государства, они являются непосредственно действующими и определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность всех государственных органов и обеспечиваются правосудием. Таков основной конституционный императив.

Пониманию этого императива и характеристике гарантий прав и свобод человека посвящены в последние годы много

книг⁷, брошюр и статей, проведены сотни конференций и семинаров. И это избавляет нас от необходимости подробно рассматривать проблему. В рамках темы более уместно выделить три аспекта. Во-первых, закрепление системы политических, социально-экономических и личных прав граждан в законодательстве. Во-вторых, обязанности государственных органов и служащих в сфере обеспечения и охраны прав граждан. В-третьих, поведенческие аспекты проблемы.

Отрадно, что в последние два десятилетия активно развивалось законодательство в данной сфере. Конституционный перечень основных прав и свобод получает развитие и конкретизацию в отраслевом законодательстве. Можно лишь кратко упомянуть о законах в области здравоохранения, образования, культуры, науки и др. Конечно, базовое значение имеют Гражданский, Жилищный, Трудовой, Семейный и иные кодексы. Вообще оказание услуг становится важнейшей сферой деятельности всех государственных и муниципальных органов и учреждений. Этому способствует недавно принятый Федеральный закон «Об организации оказания государственных и муниципальных услуг».

Причем акцент на регулирование и обеспечение прав и свобод граждан сделан не только в названных законах «открыто гуманитарной» направленности, но и в других законах. Правда, не всегда это делается последовательно и отчетливо, и нередко соответствующие нормы отходят на второй план перед функциональной регламентацией.

Следует подчеркнуть: правовое государство призвано заботиться не только о правах и свободах в их сугубо индивидуалистическом аспекте. Ж.Д. Бусурманов в названной книге правильно отметил значение коллективных прав — права

⁷ См., например: *Малько А.В. Субочев В.В., Шериев А.М.* Права, свободы и законные интересы: проблемы юридического обеспечения. М.: Инфра-М. Норма, 2010; *Права человека, законодательство и судебная практика: Сб. научных трудов.* М., 2009; *Бусурманов Ж.Д.* Евразийская концепция прав человека. Астана, 2010.

на национальное самоопределение, обеспечение прав представителей всех наций. Добавим к сказанному обеспечение права каждого на благоприятную экологическую среду и т. п. Ведь для менталитета и образа жизни русского и других народов характерна органическая коллективность и та «соборность», которая позволяет человеку реализовать свои качества и потребности внутри разных социальных общностей.

Надо признать: перемены в сознании и поведении граждан России происходят очень медленно. Одна из причин — традиционно-историческое неприятие государства и власти как зла, поскольку «власть не право, а бремя, тягота, юридические гарантии не нужны, ибо они увлекли бы народ в атмосферу властвования и политики. Народу нужна лишь свобода духа, свобода думы, совести, слова». Мягко комментируя эти положения славянофилов и анархизм Бакунина, Н.А. Бердяев в 40-х годах XX в. также делает акцент на нравственности, для которой не нужны внешние воздействия⁸. Значит, надо, чтобы закон был справедлив ко всем в равной мере, и это должно быть реально обеспечено в обществе.

В последние годы пытались доказать, что марксистская теория в целом — это философия массы, народа. А где же человек? Теперь акцент делается только на положение личности. Сформировалась позиция, которая при ее сохранении и дальше будет представлять нашу жизнь в одностороннем виде. «Стратегия–2020» с поправками будет программой будущего развития страны, но в ней почти ничего нет о социальных общностях как среды человека.

Отчего так происходит? Мне кажется, действительно утвердилось и в обыденном сознании, и на уровне высокой абстракции представление о том, что концепция индивидуализма и либерализма наиболее целесообразная. Люди поддерживали ее. Но каковы результаты? Патриарх Алексий II и Патриарх Кирилл не раз отмечали, что идеология либера-

⁸ Бердяев Н. Русская идея. СПб.: Издат. дом «Азбука классики», 2008. С. 181–189.

лизма устарела, что рыночная экономика создает, говоря современным языком, деструкцию поведения, экономического и социального. И ничего конструктивного наука взамен не предложила.

Государство в законодательстве теряет национальный аспект. Находим утешение и спорим: нужен ли федеральный закон о национальной политике? Но этот аспект слабо отражен в других законах. Мне кажется, что институты гражданского общества капитулировали в сфере национальных отношений. Главный удар по национальному сознанию наносят СМИ и телевидение прежде всего. Творческие союзы «дерутся» между собой и внутри себя. Профессиональные союзы беднеют (я о традиционных профсоюзах), отраслевые объединения действуют в сугубо профессиональном аспекте. Сейчас все вспоминают саморегулируемые организации, которым удалось взять старт.

Сложившиеся и меняющиеся социальные общности создают для человека естественную среду, и в каждой из них он играет свои социально-правовые роли. И целесообразны усилия государства по преодолению изолированности людей и консолидации их деятельности внутри гармонично развивающихся социальных общностей.

Еще один аспект проблемы — усиление обязанности государства в сфере обеспечения прав и свобод человека. С юридической точки зрения следует отметить ряд новых законов, которые регулируют детально обязанности государственных органов применительно к гражданам, населению и гражданскому обществу в целом. Напомним в данной связи о федеральных законах об обращениях граждан, о доступе к информации, о деятельности государственных и муниципальных органов, о выборах, о государственной и муниципальной службе и др. Широкое распространение получают административные регламенты федеральных и региональных органов исполнительной власти о порядке осуществления функций и оказания услуг с «пошаговой» процедурой

деятельности чиновников. Все шире действуют многофункциональные центры по принципу «одного окна».

Нормы — хорошие, но их реализация пока не может удовлетворять. Чиновники плохо их знают и по-прежнему злоупотребляют своими властными требованиями. Построение «административных барьеров». Ответственность «растворяется». Между тем обжалование в судах решений, действий и бездействия дает положительный эффект для восстановления прав и законных интересов граждан и жестких санкций к чиновникам.

Признание новых принципов и ценностей и принятие новых законов еще не означает, однако, реальных изменений в сознании и поведении человека и в его отношениях с властью. Стереотипы очень живучи, и до сих пор устойчив императив известного русского правоведа Н.М. Коркунова «Власть есть сила, обусловленная... сознанием зависимости подвластного». И ныне допускается забвение человеческого фактора и новых акцентов в сознании и поведении людей в правовой сфере. А ведь это открывает важную грань в механизме действия правовых актов.

Поведенческий аспект в механизме реализации правовых актов выражается весьма неоднозначно. Гражданин и социальные общности выступают и субъектами, и участниками правотворчества и правоприменения. Причем то в качестве «творящих» правовые нормы, то в роли «оценщиков», то в роли «исполнителей». Это позволяет выделять в критериях оценки реализации актов стабильный и подвижной уровень правосознания и правовой культуры, с одной стороны, уровни и виды поведенческих действий (бездействия), с другой. Их показатели пока не вполне ясны, что требует дополнительных научных разработок.

В 60–70-х гг. XX в. в нашей стране под влиянием западной социологии стал усиливаться интерес к собственно поведенческой теории и практике. Начинает развиваться социология права. В поле зрения ученых-юристов стали по-

падать сначала вопросы социологии и механизма действия права⁹; затем правомерного поведения людей¹⁰. Правовая информация, знание права, мотивы и установки, действия и социальный контроль воспринимались как звенья одной «юридико-психологической» цепочки. В начале 1990-х внимание к социологии права исчезает под напором стремительно растущих «нормативно-правовых массивов». И лишь некоторые ученые возрождают интерес к этой проблематике и, пожалуй, в большей степени — к тематике правового нигилизма и отчуждения от права. В последние годы экономисты и социологи усилили внимание к социокультурным факторам, включая науку, образование и право.

Для понимания и формирования новых отношений между гражданином и властью важно обоснованно определить типологию правовых статусов граждан. В ее основе лежат публичные и частные интересы, выражаемые сторонами этих отношений, и социальные роли, которые они играют.

Представляется обоснованным такой подход к анализу и реализации прав и свобод граждан, который не сводится к их раздельной характеристике. Исходным является конституционный статус гражданина как базовый, основной для всех видовых статусов. Его содержание составляет признание приоритета прав и свобод человека и гражданина, единство прав и обязанностей, систему государственных и общественных гарантий. Убедиться в этом можно, ознакомившись с содержанием конституционных прав и свобод, закрепленных в главе 2 Конституции Российской Федерации.

В соответствии с конституционным статусом построены видовые статусы гражданина, закрепленные в отраслевых кодексах и иных законах. Можно вести речь о статусах избирателя (законы о выборах), государственного служащего

⁹ Право и социология. М.: Наука, 1973; *Оксамытний В.В.* Правомерное поведение личности. Киев: Наукова Думка, 1985.

¹⁰ *Лапаева В.В.* Социология права. Курс лекций. М., 2005; *Ценности и образы права.* М., 2007. № 4.

(законы о государственной службе), судьи (законы о статусе судей), депутата (законы о законодательных органах и статусе выборных представителей), пациента (законы о здравоохранении), учащегося (законы об образовании), потребителя, клиента (Гражданский кодекс), работника (Трудовой кодекс). Нет надобности перечислять статусы, ибо их у каждого из нас очень много.

Вопрос заключается в том, насколько качественно и полно установлены статусы и определены «видовые» права и обязанности граждан и работников публичных органов и организаций и, конечно, их взаимоотношения. Переплетение статусов побуждает некоторым из них отдавать предпочтение, а другие оставлять без внимания. Вряд ли это хорошо.

Другой аспект проблемы заключается в выяснении того, как реализуются названные статусы. Воспользуемся рекомендациями Макса Вебера, который предлагает разделить человеческое поведение на его элементарные составляющие — социальные действия. Такое действие есть поведение, с которым действующий индивид связывает субъективный смысл. Но оно означает и осведомленность об ожиданиях и требованиях других людей к его поведению. Причем социальные институты задают нормы рационального поведения. Коллективные образования имеют огромное, решающее значение для поведения людей. Но оно не всегда совпадает с естественным интересом индивида. Отсюда правила, легитимность и конфликтность как характеристики реальных социальных отношений. Добавим: публичный интерес в его правовой оболочке сталкивается с личными интересами.

Действуя в рамках статусов, гражданин играет разные роли. Используя ролевой критерий, можно оценить интересы, установки, образы, мотивы и действия людей двояким образом. Одни роли могут быть нормативно предписанными, заданными и строго легальными. Другие неформальные роли допускаются статусом и ему не противоречат. Третьи роли — противоправные, негативные, означающие нарушение

ния законности. Социологические исследования подтверждают нежелательность резких расхождений между этими ролями, поскольку защищенный интерес уступает тогда место противоправному эгоцентрическому интересу. Пассивность избирателей, плохая работа госслужащих, забвение экологических обязанностей, недооценка гуманитарной ориентации, нарушения прав граждан на получение публичных услуг — таковы типичные проявления данной тенденции.

Преодоление подобных подходов дает возможность предотвращать деформации отношений между гражданами и властями. Условно их можно обозначить как «нигилистические», «узкопотребительские», «бюрократические», «авторитарные», «коррупционные» и т. п. благодаря соответствующей роли и позиции одной из сторон, побуждающих или вынуждающих другую сторону действовать адекватно. Нарушения законности становятся неизбежными. Труднее формировать строго легальные и гуманистические отношения.

Социологические исследования свидетельствуют об устойчивой тенденции пассивного отношения граждан к праву, несмотря на резкое увеличение количества законов и введение новых постулатов. Так, в 1991 г. на вопрос «Можно ли обойти закон в обмен на деньги и дефицитные товары?» даны 73% положительных ответов, в 2009 г. на тот же вопрос о деньгах — 78%¹¹. Примерно половина населения оценивает свои знания законов не выше, чем на три балла¹². А вот данные о допустимости для населения некоторых асоциальных явлений: взять то, что плохо лежит, — 37% (молодежь), 34,5% (среднее поколение), 29,9% (старшее поколение), уклонение от налогов — соответственно 48,1%, 45,2% и 24,6%, получение взятки — 32,9%, 38,3% и 25,4%¹³.

Досадно, что властные органы и служащие мало содействуют изменению ситуации и по-прежнему допускают огра-

¹¹ Социология власти. 2010. № 4. С. 39.

¹² Там же. С. 44, 45.

¹³ Там же. С. 98, 99.

ничения прав граждан, нарушают их законные интересы¹⁴. Общество с растущей нетерпимостью относится к этим явлениям, и поэтому механизм ответственности бюрократов и коррупционеров должен реально действовать.

Как видно, присущее правовому государству признание человека высшей ценностью получает добротную организационно-нормативную основу. Но ей не соответствует низкий уровень правосознания и правовой культуры граждан и чиновников, их поведение. Преодоление этого противоречия потребует громадных усилий.

3. Приоритет закона: сферы регулирования

Закон — не простой текст. Это итог познавательной деятельности. Это нормативный ориентир. Это формула действий. А в жизни?

В последние десятилетия в нашей стране преодолевался устаревший стереотип регулирования экономической, социальной и иных сфер с помощью подзаконных актов. И когда с конца 1980-х гг. был взят курс на масштабное законодательное регулирование, многих обуял восторг. Депутаты, бизнесмены, научные работники, служащие, словом, представители всех слоев общества стали «законотворцами», и посыпались законодательные предложения. Наспех принимались законы в условиях проведения экономической, земельной, федеративной и других реформ. Всего принято 4153 федеральных закона по состоянию на 19 апреля 2011 г. И лишь постепенно опорными стали Гражданский, Земельный, Трудовой, Уголовный, Бюджетный, Налоговый и другие кодексы. Сложилась система законодательства, в которой есть базовые, комплексные и процессуально-обеспечивающие отрасли.

¹⁴ См. Феномен «синдрома бесправия» в современном правовом государстве. Сб. научных трудов. Вып. 17. Изд-во Воронежского госуниверситета, 2004.

Закон впервые стал первичным регулятором тех сфер государственной жизни, где до сих пор действовали лишь подзаконные акты. Формируются такие новые отрасли законодательства, как налоговое, бюджетное, образовательное, информационное, миграционное, административно-процессуальное, арбитражно-процессуальное и др. Целый ряд отраслей законодательства (гражданское, земельное, конституционное и др.) обновляется существенным образом. Формируется правовой массив в сфере технического регулирования. Менее заметно перемены происходят в сферах регулирования трудовых отношений. Возрастает роль международного права и его влияние на развитие национального законодательства.

Особый размах приобрело разграничение законодательной компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами. Подчас противоречивые позиции «сторон» находили нелегкие пути сближения, что потребовало в последние годы ряда решений об изменении границ регулирования. Стабильности нет и сейчас, и «рокировки» продолжают.

Законодательство применяется и развивается, и в связи с изменениями «Стратегии–2020» предстоит более точно определить перспективы и этапы законодательных новелл. В повестке дня — дальнейшее развитие социального законодательства, охватывающего области образования, здравоохранения, культуры, спорта и вытесняющего многие противоречивые инструкции и приказы. Предстоит решить ряд крупных правовых задач в реальном секторе экономики и прежде всего — промышленности и научно-технического прогресса. Требуется упорядочения блок законов о государственных и общественных институтах, где продолжение административной, муниципальной и других реформ явно затянулось. И, наконец, следует принять федеральный закон «О нормативных правовых актах», проект которого обсуждается более 20 лет.

Подчеркнем: те или иные законодательные решения не являются своеобразной нормативной игрой по правилам шахмат. В них отражаются социальные интересы, слабый учет которых пагубно влияет на эффективное действие законов. Партии и общественные объединения не должны отставивать узкокорпоративные интересы, им следует предлагать и добиваться наилучших с точки зрения интересов человека и общества проектов.

Пока не удастся правильно определять меру законодательного регулирования: то много актов, то мало... Поэтому оправданно устанавливать:

- а) меру достаточности регулирования, которая обеспечивает целевые результаты;
- б) избыточную меру, когда вносится множество поправок в закон, когда допускается его дробление и резкое увеличение объема (например, КоАП);
- в) меру пробельности, когда есть общественная потребность в подготовке и принятии закона ввиду явной неурегулированности процессов (например, отсутствует ФЗ о нормативных правовых актах, о федеральных органах исполнительной власти);
- г) меру комплексного регулирования с учетом неправовых регуляторов (обычаи, традиции, мораль);
- д) меру ошибочности положений закона, требующую либо его корректировки, либо отмены.

Целесообразно учитывать корреляции двоякого рода — внутри правовой системы и между внешней средой и правовой системой. Имеются в виду взаимовлияния разной направленности и периодичности, которые отражают динамизм элементов правовой сферы.

В первом случае речь идет:

- а) об изменчивом уровне правосознания и правовой культуры (в обществе, в различных слоях общества и т. п.);
- б) о подвижности типов правового и неправового поведения;

- в) о динамике правонарушений;
- г) о разных правовых актах с присущими им «наборами» регуляторов, об изменении их соотношения;
- д) о способах реализации правовых актов;
- е) о деятельности органов публичной власти в соответствии с их статусом;
- ж) о деятельности бизнес-структур, организаций, учреждений в соответствии с их уставами (положениями);
- з) о процедурах и регламентах выполнения функций и оказания услуг;
- и) о режимах и уровнях государственного управления;
- к) о влиянии регуляторов международной среды (подражание, давление, сотрудничество).

Корреляция второго рода отражает:

- а) влияние меняющихся процессов, явлений, ситуаций на правовые элементы (средства) с учетом их внутренних корреляций и индикаторов;
- б) типологию ситуаций: нормальных, с малыми отклонениями, чрезвычайных, кризисных, в случаях смены политических курсов, непредвиденных, конфликтов и войн;
- в) индикаторы реагирования правовых элементов — актов, функций органов, процедур принятия решений, действий граждан и бизнес-структур и др. на изменения в экономической и иных сферах, т. е. меру их правового опосредования.

К сожалению, поспешность подготовки и принятия законов не преодолена, и во многие кодексы и другие федеральные законы за 8–12 лет существования вносились десятки и сотни поправок, дополнений и изменений. Остановить этот поток пока не удается.

До сих пор наблюдается смещение предметов законодательного регулирования, когда законы мельчат своей тематикой. По-прежнему правительственные и ведомственные акты затопляют «законодательные поля» и далеко не всегда

подвергаются действию формулы «на основе и во исполнение закона».

Происходящий последние два десятилетия процесс развития законодательства и законоприменения мало учитывал общесистемные свойства законодательства. Оно ломалось и изменялось нередко по отдельным блокам, поспешно вводились новые принципы регулирования, и внутренние связи между частями законодательства рвались или плохо учитывались. В результате до сих пор нарастает объем внутренних юридических коллизий между законами, между законами и подзаконными актами, который резко ослабляет целостность и эффективность законодательства.

Сказанным объясняется актуальность укрепления системных основ законодательства. Оно достижимо по трем направлениям. Во-первых, путем более полной реализации конституционных принципов во всех отраслях и подразделениях законодательства. Во-вторых, посредством обеспечения более четкого соотношения законов и иных правовых актов между собой, имея в виду как их баланс внутри отраслей, так и между ними. В-третьих, благодаря упорядочению законодательства субъектов Российской Федерации и их связей с федеральным законодательством.

В реальной жизни происходят сложные процессы. Нормы законов нарушаются, бездействуют, обновляются. К примеру, это заметно в регулировании сферы трудовых отношений (рис. 1, 2¹⁵, табл. 1¹⁶).

Опыт нашей страны свидетельствует о необходимости перспективных и комплексных подходов к правовому обеспечению государственной деятельности. Именно это понятие позволяет отразить набор таких правовых средств, как правильный выбор формы правового акта для решения социально-экономических и иных задач, определить виды правовых регуляторов с учетом характера и пределов их

¹⁵ Российская газета. 2011. 14 апреля.

¹⁶ РБК bally. 2011. 18 февраля.

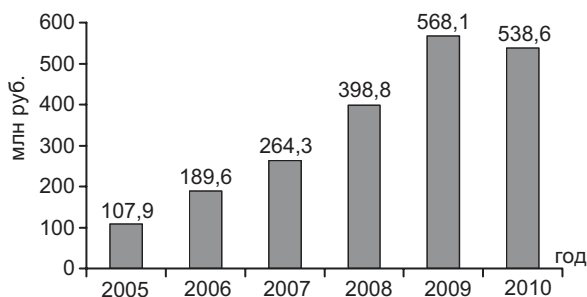


Рис. 1. Штрафы, наложенные на работодателей инспекторами труда



Рис. 2. Преступления и наказания

воздействия, органы и организации, решающие правовые задачи, механизмы правоприменения, правовой мониторинг и оценку последствий действия правовых актов и их влияние на конечные результаты. Недооценка или выпадение отдельных элементов пагубно отражается на уровне деятельности государственных органов и состоянии отраслей и комплексов экономики и др.

Таблица 1

**Как часто нарушаются нормы
трудового законодательства, %**

Норма	Судьи	Гоструд- инспекции	Службы занятости	Работо- датели	Федерация независи- мых профсо- юзов России
Заключения и выполнения коллективных договоров	4	4	8	17	20
Найма работ- ников, оформ- ления трудо- вых договоров	44	79	56	36	59
Увольнения работников, расторжения трудовых до- говоров	67	27	39	36	56
Использования срочных трудо- вых договоров	17	4	16	11	24
Рабочего вре- мени и сверху- рочных работ	19	33	21	47	49
Оплаты труда	31	57	33	20	24
Своевремен- ности выплаты зарботной платы					
Социальных гарантий и льгот отдель- ным группам работников	17	9	29	26	12

Продолжение таблицы 1

Норма	Судьи	Гоструд-инспекции	Службы занятости	Работодатели	Федерация независимых профсоюзов России
Устанавливающие права и гарантии деятельности профсоюзных организаций	1	0	3	3	7

Источник: Центр трудовых исследований НИУ ВШЭ

Здесь первостепенное значение имеет разработка ряда стратегических документов. Речь идет в первую очередь о научных концепциях развития российского законодательства. Институт законодательства и сравнительного правоведения за последние годы подготовил пять изданий Концепций, причем в последнем из них предложена новая схема развития законодательства. Ее первая часть — системные средства и факторы развития законодательства, вторая — базовые отрасли, третья — комплексные отрасли, четвертая — процессуально-обеспечивающие отрасли¹⁷. Такой подход способствует преодолению «точечного» подхода к законотворчеству и введению программно-ритмичных инструментов его развития.

Актуален механизм юридического прогнозирования, который должен быть адекватен механизму прогнозирования социально-экономического развития Российской Федерации, утвержденному постановлением Правительства РФ от 9 апреля 2009 г. Равным образом требуется более строго увязать положения Стратегии долгосрочного социально-

¹⁷ Концепции развития российского законодательства / Отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. М.: ЭКСМО, 2010.

Ю.А. Тихомиров. Правовое государство: проблемы формирования и развития

экономического развития до 2020 г. (с поправками) и положения отраслевых стратегий, разрабатываемых применительно к перспективам развития отраслей промышленности, транспорта и др. Пока же несогласованность этих документов затрудняет подготовку и использование устойчивых правовых регуляторов развития.

Между тем отрасли, комплексы, регионы, а также крупные национальные и международные проекты нуждаются в таком правовом обеспечении, в котором сочетались бы нормы разных отраслей, процедуры принятия и реализации актов, деятельность публичных органов и бизнес-структур. Поиск гибких комбинаций правовых элементов очень важен. Пока же, например, нормы трудового права и их гарантии для работников оттесняются в сторону потоком подрядных договоров по нормам гражданского права. Бизнесмены вносят предложения «переписать» Трудовой кодекс, сделав подвижными рабочие места и расширив право работодателей. Вряд ли это будет стимулировать граждан и гарантировать их права.

Пока теряется комплексность и динамика правового воздействия. Нужно оценивать, во-первых, комплексный характер регулирования, включая его экономические, культурологические, социальные и поведенческие аспекты. Важен циклический характер регулирования как процесс формирования целей, концепций, прогнозов, моделей и форм правового воздействия, правоприменения, оценки их эффективности и меры отклонения от моделей и норм. Обратим внимание на многоуровневый характер регулирования, включая международные и национальные регуляторы, государственные регуляторы и саморегулирование. Важны принципы регулирования — опережающего «отражения», вариативности, реализации целей в новых правовых состояниях и т. п. Особое значение имеет анализ и использование новых разработок в зарубежных странах, международных и межгосударственных институтов в этой области. При со-

блюдении этих условий можно вести речь о формировании теории правового регулирования¹⁸.

Такой подход дает возможность обосновать практически полезные рекомендации. Предстоит изменить традиционное представление о законе как способе «оформления» решений и рассматривать его в качестве важнейшего регулятивного фактора развития всех сфер. Поиск корреляций в праве позволяет выявить сложные зависимости¹⁹. Заслуживает серьезного внимания проблема повышения качества закона с точки зрения его информационного обеспечения, обоснованности определения правовых целей и средств их достижения, статусов участников, баланса норм материального и процессуального права, соблюдения требований юридической техники.

Назрела необходимость использования методик оценки регулирующего правового воздействия, имея в виду разработку системы прогнозных правовых показателей и способов оценки рисков, совершенствование механизма экспертной деятельности, порядка планирования законопроектной работы.

Требуется в большей степени обеспечить системное видение проблемы и определять меру воздействия разных отраслей законодательства на различные стороны экономики и социальной сферы — ее цели, статусы участников, режимы деятельности, правовое поведение. Соответственно, соотношение комплексных, функциональных, обеспечивающих, статутных и процедурных законов будет гармонизировано. Это позволит преодолеть узкоотраслевое регулирование процессов в разных сферах.

Требуются меры по повышению качества деятельности публичных, общественных и корпоративных институтов

¹⁸ См.: Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. М.: Формула права, 2010.

¹⁹ Эффективность законодательства в экономической сфере. М.: Юриспруденция, 2010.

в сфере реализации законов и преодоление их ложной ориентации на «внеправовые» решения и действия. В статутных законах и положениях должны быть четко определены их полномочия в сфере правотворчества и правоприменения, основания и виды ответственности за юридические и иные ошибки.

Преодоление искусственного бума правотворчества и перенесение акцента на механизм правоприменения потребует придания институту мониторинга значения «зеркала» реальной реализации законов²⁰. С его помощью можно, с одной стороны, выявлять и оценивать реальность действия правовых регуляторов, с другой стороны — готовить на основе «обратной информации» прогнозные оценки правовых воздействий и производить их коррекции.

Конечно, развитие законодательства побуждается многими факторами, и нельзя их сводить только к оформлению государственных воздействий. И тем не менее обоснованный выбор меры их правового опосредования очень важен, поскольку иначе снижается эффективность государственной деятельности.

4. Обеспечение международного правового пространства

В современном мире раздвигаются границы права, и во все бóльшей степени национальное и международное право действуют и развиваются согласованно. Правовое государство расширяет сферы сотрудничества с другими странами на основе общепризнанных принципов и норм международного права, сохраняя свой суверенитет, вступая в межгосударственные объединения и союзы. И это происходит на договорной основе добровольно, как в общих, так и национальных интересах. Право опосредует сферы взаимодей-

²⁰ См. подробно: Правоприменение: теория и практика. М.: Формула права, 2008; Правовые акты: анализ последствий. М.: Юриспруденция, 2011.

ствия, формируя «надтерриториальное» правовое пространство. Это новое явление в жизни современных государств.

Основания для такой ориентации коренятся в условиях видоизменения и одновременно расширения сфер внешних функций государств. Все бóльший объем государственных дел ввиду планетарности границ экономических, технико-технологических, информационных и экологических процессов приходится странам решать согласованно и сообща. Немало т. н. внутренних дел приобрело международно-правовое признание. И государства передают часть своих прав союзам, международным организациям и межгосударственным союзам. Но эта «утрата» компенсируется приобретением государством легальных способов решать общие и всеобщие вопросы мирового развития, с одной стороны, и укреплять гарантии своих суверенных прав, с другой. В целом же происходит двудельный процесс: более тесное функционально-структурное взаимодействие государств с учетом международных решений и более тесное переплетение норм и принципов международного и внутреннего права²¹.

Рассмотрим проблемы суверенитета в фокусе национального и международного права.

Коренной вопрос современного мирового развития заключается в трактовке суверенитета в условиях глобализации. Не воспроизводя классических теорий, отметим, что в нашей стране научный интерес к проблематике суверенитета в 40-х гг. XX в. приобретал полемический характер по поводу понятия суверенитета государства как его фактической и юридической способности сделать свою волю обязательной для всех, на кого эта власть простирается. А если государство неспособно себя защитить, значит, оно несуверенно. И взамен предлагалось определение суверенитета как состояния независимости данной государственной власти от всякой другой власти как внутри, так и вне этого государства.

²¹ См. подробно: Международное право и национальное законодательство. М.: ЭКСМО, 2009.

Это означает возможность решать самостоятельно внутренние и внешние дела на основе соблюдения общепризнанных принципов и норм международного права.

И в этом смысле именно суверенитет является конституционным принципом, основой конституционного строя. По сути дела, почти во всех конституциях стран Европы, Северной и Южной Америк, Африки и Азии закреплён принцип суверенитета народа и государства. Таковы преамбула Конституции РФ о возрождении суверенной государственности России, статья 3 о многонациональном народе как носителе суверенитета и единственном источнике власти в Российской Федерации, о недопустимости присвоения власти в Российской Федерации. В Конституции Франции раздел I посвящён национальному суверенитету, который принадлежит народу и осуществляется им через своих представителей и путем референдума. Принцип Республики — правление народа, народом и для народа — выражен в стабильности власти, закона, выборной системе, а также в языке, гимне и флаге.

В нашей стране конституционные принципы суверенитета получают развитие и конкретизацию. В Гражданском, Бюджетном и Налоговом кодексах содержатся нормы о собственности и финансах как основе жизнедеятельности общества, государства и граждан. Земельный, Лесной и Водный кодексы, Федеральный закон «О недрах» регулируют использование и охрану природных ресурсов. Напомним, что и Уголовный кодекс охраняет государственные интересы. Вопрос заключается в том, в какой мере право способствует в этих сферах приоритету публичных интересов для обеспечения суверенитета страны. Опыт свидетельствует о колебании подходов к приватизации и национализации, к определению степени участия иностранных граждан и организаций в приобретении и управлении собственностью, в частности применительно к стратегическим предприятиям. Курс государства на устойчивое социально-экономическое развитие отвечает национальным интересам России и интересам мирового сообщества.

Проводится в жизнь правило, что государства вступают в международные организации и межгосударственные объединения, передавая им на правовой основе часть своих прав. Подчеркнем: в этом и заключается первичность суверенных прав и их обогащение за счет «членских» прав в международных структурах и получения гарантий обеспечения своих национальных интересов сквозь призму глобальных интересов и их гармоничного сочетания.

С учетом сказанного рассмотрим способы влияния международно-правовых норм на национальное законодательство. Условно их можно группировать следующим образом:

- а) всеобщие принципы функционирования мирового сообщества и демократического развития государства (обеспечение прав человека, власти закона и др.);
- б) доктринальное влияние в виде концепций о социальном государстве, административной юстиции и т. п.;
- в) модельное (типовое) влияние: международные правовые акты;
- г) унифицированные (единообразные) стандарты;
- д) функционально-договорные обязательства;
- е) договоренности как итог международных переговоров;
- ж) прецедентное влияние решений международных судов;
- з) деятельность международных институтов.

Более того, глобализация в мире приводит к усилению интернационализации права. Громадные перемены в современном мире многообразны. Они отражаются трояким образом — в международном праве, в праве межгосударственных объединений и во внутреннем праве. Причем своего рода перевод и отражение их в правовых формах приобретает новое качественное выражение: формируются надгосударственные и внешнеэкономические правовые режимы. Их вводят с применением регуляторов трех названных правовых систем, что позволяет гибко реагировать на многообразные и динамичные явления в международных отношениях. Активно втягиваются в паутину внешних связей не только государства,

но и неправительственные организации, отдельные государственные и муниципальные органы, предприятия и иные коммерческие структуры. Упомянутые выше правовые пространства становятся функционально разветвленными, но при этом нельзя допускать ослабления государственно-правовых и универсальных международно-правовых режимов.

Весьма показательно обостренное внимание международных институтов к решению таких проблем, как противодействие коррупции и борьба с отмытием преступных доходов. С этой целью принято 11 документов ООН, 10 документов Совета Европы и Евросоюза, 5 документов СНГ, 5 документов ФАТФ, 8 документов иных международных организаций. Их в форме конвенций, международных и модельных кодексов и законов¹, единых правил, директив, руководящих принципов, рекомендаций — всего 39²².

Усиливается тенденция взаимозависимости национальных экономик и международных структур типа ЕС, СНГ, МВФ, Всемирного Банка и ВТО. Как в них принимаются решения? Учитываются ли коренные национально-государственные интересы в их актах? Какова публичная отчетность этих структур? И здесь необходимо обратить особое внимание на природу и роль международных стандартов — ВОЗ, МОТ, ЮНЕСКО и др.

Во всех случаях за международными стандартами стоят признанные мировым сообществом и государствами авторитет и сила. Это либо своего рода императивность, либо допускаемый выбор альтернатив действий по их реализации, который остается за каждым государством.

Обеспечивается целевая ориентация государств в их правотворчестве. Это установление общих понятий и терминов, которые надлежит использовать в национальном правотворчестве и правоприменении. Это определение сфер деятельности национально-государственных институтов и соответству-

²² Международно-правовые основы борьбы с коррупцией и отмытием преступных доходов. М.: ИНФРА-М., 2004.

ющего предмета нормативно-правового регулирования. Это типовые правовые решения в виде модельных законов (кодексов, регламентов и т. п.), рекомендуемых для применения в национальных государствах. Это однозначное императивное регулирование в виде принципа или решения однородных задач. Это рекомендации, допускающие выбор правовых вариантов решений в процессе национального правотворчества.

Важен механизм приведения национальных законодательств в соответствие с международными стандартами. На этапе вступления в межгосударственные объединения и международные организации государства должны провести большую работу по отмене и изменению действующих законов, подготовке проектов новых актов, разработке моделей и схем новых структур и процедур деятельности. Бывают задержки и колебания. Таков опыт России при подготовке к вступлению в Совет Европы и продолжающейся подготовки к вступлению в ВТО.

После имплементации международных стандартов нужны программные мероприятия по их реализации. Речь идет о трех моментах. Первый — определение либо единообразных, либо вариативных форм приведения национальных законодательств в соответствие с международными стандартами. Понятия, термины, доктрины, обычаи, сделанная ранее оговорка используются в полной мере. Второй — формирование новых структур либо изменение действующих органов. Третий — введение новых процедур деятельности органов и решения правовых вопросов.

Для России особенно актуальны вопросы тесной интеграции в рамках Таможенного союза и формируемого единого экономического пространства. Так, Комиссия Таможенного союза 27 января 2010 г. приняла решение об организации работы по формированию единого экономического пространства Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации на 2010–2011 гг. В соответствии с ним готовятся и заключаются соглашения по отдельным сферам экономической

деятельности: о согласованной макроэкономической политике, о единых принципах и правилах регулирования деятельности естественных монополий, о торговле услугами, о единых принципах и правилах конкуренции и др. И теперь нужно в нашей стране корректировать нормы законодательства, функции федеральных органов и деятельность бизнес-структур.

Работа продолжается и по другим направлениям. В рамках СНГ, ЕврАзЭС уже действуют концепции и стратегии единого правового пространства в информационной и других сферах. Главное — обеспечить реализацию международными партнерами своих обязательств по договорам и соглашениям.

К сожалению, как в рамках внутреннего права, так и международного права допускаются нарушения норм и договоренности. Такие случаи наблюдаются в многосторонних и двусторонних отношениях, когда какая-либо страна не выполняет своих договорных обязательств. Более тревожной тенденцией являются попытки США и некоторых европейских стран под прикрытием лозунгов «о гуманитарной помощи и защите», «о предотвращении ядерных и иных конфликтов» и др. совершить прямые нарушения суверенитета стран и совершать интервенции. Таковы ситуации в Ираке, Ливии и других странах. Идеологи таких действий объявляют принципы международного права устаревшими.

Между тем интеграционные процессы столь тесно связывают страны между собой, что удары по отдельным из них чувствительны во всем мире. Международные и конституционные принципы и договорные правила служат единственной прочной правовой основой миропорядка, и укреплять их должно каждое государство.

5. Разделение властей или управление на основе права

Правовое государство часто связывают с концепцией разделения властей, которые самостоятельны и как бы сдерживают друг друга в интересах граждан и справедливости.

В 1748 г. была опубликована книга Ш. Монтескье «О духе законов», которая совершила переворот в умах и деяниях людей. В ней выражены две основных идеи — о законах как регуляторах жизни людей и о разделении властей в государстве. Вторая из них получила поистине шестивое по миру, а первая оказалась менее замеченной. К тому же связи этих идей не были выявлены в полной мере.

Последователей Монтескье в Европе было очень много. Большинство правоведов поддерживали его теорию разделения властей с теми или иными модификациями. В изданной в 1900 г. книге Г. Еллинека «Общее учение о государстве» есть критика положений этой теории и признана единая суверенная государственная власть и разделение компетенции органов государства. В России концепция разделения властей не получила широкого развития в XIX в. по двум причинам. Уклад жизни с его «устойчиво-соборной» ментальностью не выделял человека как «социальную единицу» с его интересами и правами (в отличие от западных стран).

А.Д. Градовский в своих работах исходил из признания верховенства государственной власти в лице монарха и распределения его различных функций, включая судебную сферу. Б.Н. Чичерин в книге «Курс государственной науки» рассматривал государство как союз граждан под общим законом, как организованное отечество. Лишь одна страница главы III посвящена закону, зато подробно рассмотрены общины, области, округ и центральное управление. Н.М. Коркунов, рассматривая теорию Монтескье, отмечал, что обособление трех властей не исчерпывает всех форм властвования государства. По мере усложнения задач государства разнообразнее становятся его элементы и функции.

В противовес теории разделения властей выдвигалась теория единой государственной власти при социализме. Она рассматривалась как «власть собственного объединения граждан», по выражению Ленина, как власть, функции которой осуществляются на основе разделения общественного труда

(на профессиональных и общественных началах), как власть, в которой полномочным центром являются представительные органы (в действительности в СССР они оказались «декорацией» для партийных органов). Формы осуществления государственной власти в виде различных видов органов со своей компетенцией завершали эту конструкцию.

После распада Союза ССР концепция разделения властей была признана в нашей стране и получила закрепление в Конституции РФ и в законодательстве, в построениях и деятельности различных видов государственных органов. Можно напомнить о том, что законодательные органы активны и в основном реализуют свои конституционные функции, но почти без контроля за деятельностью других органов.

Статус органов исполнительной власти получает все более прочные правовые основы, хотя и очень медленно и противоречиво. Действует Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации», но нет федерального закона о федеральных органах исполнительной власти. Федеральный закон «Об общих принципах законодательных (представительных и исполнительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации» сочетается с разнообразными законами об исполнительных органах субъектов РФ. Интенсивно развивается процесс подготовки и принятия административных регламентов осуществления функций и оказания услуг.

И все же остаются пробелы, а главное, исполнительные органы слабо ориентированы на реализацию законов и нередко допускают отступления от них. Объем их деятельности подчас чрезмерно ограничивает сферы других видов органов.

Значительно возрос удельный вес института президента, который имеет отношение ко всем видам государственной деятельности.

Естественно, для судебной власти первостепенное значение имеет законодательное закрепление статусов судов и процедур их деятельности. Правосудие призвано обеспечить

объективное и справедливое разрешение дел, касаются ли они признания или защиты нарушенных законных интересов и прав граждан и юридических лиц, наконец, общественных интересов в широком смысле. И с удовлетворением можно отметить успешное проведение в последние годы судебной реформы и активное законотворчество в этой сфере.

Во-первых, приняты федеральные конституционные законы о судебной системе, об арбитражных судах, о судах общей юрисдикции, федеральные законы о мировых судьях, о медиации (посредниках).

Во-вторых, реализуются меры по обеспечению статуса судей и инфраструктуры.

В-третьих, существенно обновлены Уголовный и Гражданский кодексы, Гражданско-процессуальный, Арбитражно-процессуальный и Уголовно-процессуальный кодексы. Это позволило укрепить гарантии прав сторон.

В-четвертых, сформировано конституционное правосудие, которое призвано давать толкование положений Конституции, формировать устойчивые правовые позиции, разрешать наиболее важные судебные споры (например, о компетенции госорганов).

В-пятых, многократно возрос объем судебных дел, что свидетельствует о растущем доверии граждан и юридических лиц к судопроизводству. Так, в арбитражных судах с 1992 г. рассмотрено более 12 млн дел, из них 5,9 млн дел рассмотрено в 2005–2009 гг.

Но тем не менее нельзя признать уровень организации и деятельности судов отвечающим высоким требованиям правосудия. Не завершено формирование административной юстиции, что не способствует надежной защите прав и интересов граждан в их спорах с властью. Медленно решаются вопросы создания механизмов досудебного обжалования действий (бездействия) и решений публичных органов, хотя нормоконтроль судов становится все более ощутим. К сожалению, в судебной практике допускается немало ошибочных

Ю.А. Тихомиров. Правовое государство: проблемы формирования и развития

решений и проявлений коррупции, а это отрицательно сказывается на эффективности работы судов и на реальном доступе граждан к правосудию. А ведь таковы международные и конституционные императивы, которым надо следовать.

Напомним о политической аксиоме: институты власти — не самодовлеющие феномены, поскольку их главное назначение заключается в служении публичным интересам. Но реальные дела и уровень развития экономики и социальной сферы побуждают к иным оценкам.

Таблица 2

Какой принцип отношений между государством и его гражданами вы бы лично поддержали (в % к числу опрошенных)

	1990	1997	2008	2009
Люди должны пойти на некоторые жертвы ради блага государства	7	6	6	7
Государство должно больше заботиться о людях	57	68	82	79
Люди должны проявить инициативу и сами позаботиться о себе	25	18	12	12
Затруднились ответить	11	8	1	2

Таблица 3

Как должны складываться отношения между государством и его гражданами (в % к числу опрошенных)

	2001	2006	2008	2009
Государство должно как можно меньше вмешиваться в жизнь и экономическую активность своих граждан	6	6	7	6
Государство должно устанавливать единые для всех «правила игры» и следить за тем, чтобы они не нарушались	19	24	24	28

Продолжение таблицы 3

	2001	2006	2008	2009
Государство должно заботиться обо всех своих гражданах, обеспечивая им достойный уровень жизни	71	66	66	63
Затруднились ответить	4	4	3	3

Источник: Ежегодник «Общественное мнение — 2009». «Левада-Центр».

Вот совместный проект «Левада-Центра» и Московской школы политических исследований «Постсоветский человек и гражданское общество». 2008²³.

Таблица 4

В какой мере, на ваш взгляд, заслуживают доверия такие институты, как... (в % к числу опрошенных)

Вариант ответа	Полное доверие	Частичное доверие	Отсутствие доверия
Президент	71	15	4
Церковь	40	25	10
Армия	37	33	12
ФСБ	32	29	12
Правительство	30	39	13
СМИ	28	40	18
Областные/республиканские власти	28	34	25
Местные власти	24	33	30
Государственная Дума	24	44	17
Совет Федерации	20	37	13
Прокуратура	17	33	21

²³ Независимая газета. 2010. 7 сентября.

Продолжение таблицы 4

Вариант ответа	Полное доверие	Частичное доверие	Отсутствие доверия
Суд	15	35	25
Милиция	15	3	32
Профсоюзы	12	25	30
Политические партии	10	37	33

Весной 2011 г. опросы показали, что 59% россиян не интересуются политикой²⁴.

И поэтому важен вопрос: что же показывает исторический опыт столетий и современность? Можно выразить историческую благодарность Ш. Монтескье за жизнеспособность его теории, способствующей устойчивости демократичности в организации и функционировании власти, а также гарантированных отношений граждан с публичными органами. Изучение свидетельствует о ее широком распространении на всех континентах, что внесло много разнообразных государственно-правовых и национально-духовных моментов в формы ее использования. И тем не менее можно обнаружить недостатки этой теории и практики ее реализации в современном мире.

Весьма неустойчивым оказался баланс властей, изменяемый либо на основе конституционных решений, либо в силу ситуационных факторов резкого усиления одной из властей. Опыт послевоенной Франции свидетельствует о возрастании роли то парламента, то президента, то вновь парламента. В течение двух последних десятилетий та же картина наблюдается в России и на Украине.

Середина XX в. и начало XXI в. характеризуются появлением и возрастанием роли такого института власти, как президент. Именно этот институт становится своеобразным центральным звеном государственной власти.

²⁴ Российская газета. 2011. 13 апреля.

Явно ослабли каналы взаимодействия ветвей власти между собой, что приводило и приводит к их столкновениям и противоборству вопреки общепубличным интересам. Неслучайно поэтому мы делаем акцент на взаимодействие властей и элементы субсидиарности, взаимодополняемости, которые есть в ряде конституций. Ведь национальное согласие и социальный мир в обществе требуют именно этого.

В России и в других странах появилось немало других институтов власти, не входящих формально в известную триаду. К ним можно отнести контрольные, счетные, надзорные органы, что дало повод ученым вести речь об особой контрольной власти. Активно действуют органы самоуправления государственной власти, находящиеся в разных соотношениях с государственной властью, а также государственно-общественные структуры типа советов, палат и комиссий.

Анализ исторического опыта и современной практики свидетельствует о постоянных или периодически возникающих отклонениях от нормативной модели институтов.

Подчеркнем: в книге Ш. Монтескье основное внимание уделено многообразию законов во всех сферах общества и их «духу» в разных видах деятельности. В современный период речь идет о верховенстве права и закона в обществе и государстве, означающем соизмерение с правовыми принципами и нормами всех действий органов, организаций и граждан. И в этом плане задача обеспечения эффективности и реальной демократичности государственной власти должна решаться и с учетом строго легального определения функций публичных институтов и компетенции государственных органов. Новый дух законов — это введение стабильного «человеческого измерения» всех институтов общества, государства и мирового сообщества. Управление всеми государственными делами на основе права — таков императив современности²⁵.

²⁵ См.: Тихомиров Ю.А. Управление на основе права. М.: Формула права, 2008.

Как же влияет современный мир на властные структуры? Наиболее крупные изменения в государствах происходят после смены общественного строя и режимов и принятия новых конституций. Кратко напомним, что столетие назад Конституция Мексики закрепила независимость государства и широкий круг задач в сфере социального и экономического развития. Конституция РСФСР 1918 г. впервые установила новую систему государственной власти в лице Советов на основе соединения законодательства с управлением и одновременно закрепила систему прав и обязанностей граждан, ввела новые принципы общественного устройства. Конституция РФ 1993 г. отразила качественные изменения в устройстве власти.

Другой пример. После Второй мировой войны были приняты демократические Конституции Франции и Италии как итог победы народных сил над фашизмом. Позднее по этому пути развивались Испания и Португалия. Вообще смена правящих групп и режимов власти сопровождается изменениями конституций в части устройства центральных властей и определения объема их функций. Так было, в частности, в 2009–2010 гг. на Украине и в Кыргызстане, а также во Франции в связи с усилением роли парламента.

Даже в Великобритании накопление за последние 15 лет большого количества законов конституционного характера побудило в 1991 г. подготовить проект Конституции Объединенного Королевства, который вызвал большой общественный резонанс. Как совместить принципы ответственного правительства, парламентского приоритета и верховенства права, реформу Палаты лордов — вот предмет дискуссий. Ведь в Англии пока конституционное и административное права существуют в виде единого учебного курса²⁶.

Более целенаправленный характер носят государственные реформы, ориентированные на программную перестройку

²⁶ См. Alder J. Constitutional and Administrative Law. 6 th. NY.: Palgrave Macmillan, 2007.

какой-либо из систем власти. Таковы избирательные реформы, изменения в структуре законодательной власти. Реформы исполнительной власти сопровождают, по сути дела, развитие каждого государства. Судебные реформы рассчитаны на обеспечение правосудия. Опыт отечественной истории убеждает в том, насколько важны тщательные обоснования реформ, выбор их целей, этапов и средств достижения. Ошибок немало.

Похоже, что отдельно проводимые реформы не всегда давали планируемый эффект, что и обострило внимание к стратегии их комплексного проведения. С конца 1980-х гг. по инициативе Всемирного банка постепенно формируется концепция эффективного государства или *good governance* (хорошее управление). Первоначально доктрина была обращена к африканским и латиноамериканским странам, но затем ее подхватили и многие европейские государства, особенно Восточной Европы и России.

Отсюда переход к системе мер измерения разных сторон государственной жизни, включая управление. Разработана система базовых индикаторов уровня удовлетворенности жизнью, качества жизни, качества политических институтов и успешности социально-экономических преобразований, а также методы предвидения и мониторинга в международных проектах²⁷. Это, безусловно, шаг вперед, однако его необходимо дополнять расчетами рисков и возможных отклонений в силу субъективных и объективных факторов.

На этом фоне во многих странах мира в последние годы активно проводятся административные реформы. Они охватили как высокоразвитые страны с устойчивыми институтами (Канада, Финляндия и др.), так и постсоветские государства (Россия, Украина, Казахстан и др.). Наборы реформируемых институтов и процессов примерно одинаковы, чему способствуют вышеназванные рекомендации и индикаторы, а так-

²⁷ См.: Панова С.М., Шахрай С.М., Яник А.А. Измерения прогресса. М.: Наука, 2010.

же проведение научно-методических конференций. Целый ряд таких конференций состоялся и в России, и их итоги в виде книг и пособий оказались очень полезными²⁸.

Длительное изучение практики позволяет заметить такой изъян государственных институтов, когда они функционируют вне системного контекста. Каждый орган действует нередко сам по себе, не находя своей «доли участия» в выполнении той или иной функции государства. Неслучайно создание множества административных регламентов не привело к эффективному межведомственному взаимодействию, и лишь сейчас ищут решения. Тут следует применять известные методы программно-целевого управления и «дерево целей».

Еще не до конца удалось определять степень эффективности различных институтов. Каким может быть оптимальный набор органов, когда выборность и конкурсы лучше «назначенчества», когда публичные обсуждения дадут больший эффект, когда обсуждение и принятие комплексных решений будет обеспечено демократическими процедурами, когда экспертное сообщество сможет в наибольшей степени выявить свой потенциал.

6. Коррупционный кризис правового государства

Идеи правового государства и высокой роли закона всегда признавались в обществе. Но между нормативными моделями и правилами и мерой их реального действия всегда была дистанция. Объем отклонений то увеличивался, то уменьшался, но никогда не исчезал. Особенно резко отклонения выражены в коррупции. В современный период борьба с коррупцией с той или иной интенсивностью ведется во многих государствах, но без ощутимых результатов. Если раньше коррупция как явление вовлекала в свои сети отдельных чиновников, то теперь в них оказались втянутыми

²⁸ См.: Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления: Учебный курс. Т. 1, 2. М.: Изд. РАГС, 2011.

многие слои чиновничества и остального населения. Негативная массовость налицо. Если раньше коррупционная болезнь охватывала лишь некоторые звенья государственной власти, то теперь она захватывает все уровни — от верхнего до нижнего.

Проявления коррупции весьма многообразны в сферах экономики, финансов, политики, трудовых и социальных отношений. Их можно обнаружить в банковских и других финансовых институтах, в социальных учреждениях, в бизнес-структурах, в верхних и нижних этажах государственной власти. Особо огорчает разрастание коррупции в судах, в органах прокуратуры и контроля, внутренних дел. Шествие коррупции пока не удалось остановить.

Неодинакова картина и в разных странах, которые с точки зрения уровня коррупционности можно условно разделить на три группы. Первая группа включает страны, где отсутствует массовая коррупция, вторая — страны с переменными волнами коррупции, третья — страны, пораженные коррупцией во всех звеньях государственного механизма. Причем границы между группами подвижны и подвержены общим либо ситуационным изменениям в тех или иных государствах.

Надо сказать прямо о том, что государство и его структуры и действия сами порождают коррупцию. Усиление авторитарных режимов ведет к отрыву власти от народа, а концентрация решений в руках узкой группы связанных между собой лиц усиливает разрыв нормальных отношений в обществе. Коррупцированность власти заменяет ее конституционные институты и действия и позволяет обогащаться чиновникам и их покровителям за счет людей. Жизнь во многих странах неизбежно ухудшается.

Многие государства почувствовали системную угрозу своему развитию.

Коррупция наносит удар по конституционной модели государства, подрывая его политические и социально-экономические устои, гарантии прав и свобод человека.

В обществе падает ее престиж, равно как и всей правовой системы. Бурный рост законодательства и его обновление не сопровождаются адекватным объемом правоприменения, и люди привыкают к нарушениям законности, в том числе и к коррупционным.

Коррупция ослабляет все государственные институты — парламентские, управленческие и судебные, деформирует избирательные кампании и отношение граждан к публичной власти. Деформируется правосознание людей. Снижение качества государственного управления пагубно отражается на выполнении государственных функций в экономической и социальной сферах. Граждане и бизнес недовольны оказанием услуг. Как отмечалось, отсюда массовые протесты и выступления антикоррупционного характера во многих странах, в т. ч. в России.

Осознание угрозы коррупции государственности как таковой в национальных государствах побудило международное сообщество активно противодействовать распространению коррупции и согласованными усилиями ей противодействовать. Отметим прежде всего комплекс международно-правовых актов в этой области. Таковы Конвенция ООН против коррупции (31 октября 2003 г.) и Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию Совета Европы (27 января 1999 г.). Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) разработала стандарты мер по борьбе с коррупцией. ОЭСР в 1997 г. приняла Конвенцию по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при заключении международных коммерческих сделок. И соблюдение ее является условием членства стран в ОЭСР. Действуют и другие рекомендации, касающиеся бизнеса.

В последние годы созданы и успешно функционируют международные антикоррупционные институты и центры. Наиболее представительной является Группа государств против коррупции (ГРЕКО), которая изучает динамику используемых мер противодействия коррупции, в т. ч. и в на-

шей стране. Периодически составляются рейтинги уровня коррупции в разных государствах. Отметим и Центр «Транс-перенси Интернешнл».

Особенно активно действует в этом направлении Всемирный банк, который в последние двадцать лет разработал рекомендации о моделях «хорошего управления» (*good governance*) как транспарентное и ответственное управление человеческими, природными, экономическими и природными ресурсами в целях справедливого и устойчивого развития²⁹. Антикоррупционность многих мер вполне очевидна.

Развивающиеся страны и Россия во многом воспринимают эти показатели качества государственного управления, поскольку их реализация способствует уменьшению причин и проявлений коррупции. Но и в более широком плане от- радно стремление многих государств Европы согласованными усилиями искоренять коррупцию по ряду направлений.

Во-первых, разработаны общие стратегии государств по преодолению коррупции, включающие комплекс ближайших и перспективных мер.

Во-вторых, заметно существенное повышение уровня правовой регламентации и эффективности государственного управления как превентивного способа преодоления коррупции.

В-третьих, происходят масштабные изменения законодательства как по линии уголовного, административного, процессуального, трудового, финансового законодательства, так и путем принятия специальных законов о противодействии коррупции и антикоррупционной экспертизе проектов законов и иных нормативных правовых актов. Создание прочной нормативно-правовой базы придает деятельно-

²⁹ См.: Шупперт Г.Ф. Что такое государственность и как измеряется ее изменение? «Современное государство. Политико-правовые и экономические исследования». М., 2010; Дольцер Р. Хорошее управление: новый транснациональный путеводный образ государственности // Международно-правовые стандарты в конституционном праве. М., 2007.

сти государств и их органов и организаций планомерный и устойчивый характер. Последовательное применение законодательства становится актуальной задачей, и опыт нашей страны свидетельствует об остроте этой проблемы.

Последние годы в нашей стране прошли под флагом создания законодательства, направленного на противодействие коррупции. В настоящее время правовые основы регулирования отношений в области противодействия коррупции представляют собой внушительный массив нормативных правовых актов. На федеральном уровне действует Федеральный закон «О противодействии коррупции», образующий ядро антикоррупционного законодательства. В развитие превентивных мер противодействия коррупции принят Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Сюда же следует отнести и другие федеральные законы, нормативные правовые акты Президента РФ, Правительства РФ, иных федеральных государственных органов.

На региональном уровне утверждены антикоррупционные планы и программы. Принимаются специальные и отраслевые антикоррупционные законы субъектов РФ, регулирующие вопросы антикоррупционной деятельности в отдельных сферах. Органы местного самоуправления разрабатывают и утверждают планы по противодействию коррупции в соответствии с уставами соответствующих муниципальных образований.

Таким образом, правовые основы противодействия коррупции в основном сформированы. В этой связи все большую остроту приобретают вопросы обеспечения надлежащей реализации нормативных правовых актов о противодействии коррупции. Такова актуальная задача всех звеньев государственного управления, организаций и предприятий, государственных и муниципальных служащих, всех граждан.

Коррупция признана одной из системных угроз безопасности страны. Стратегия определяет цели, задачи, принципы и на-

правление деятельности, механизм реализации и направлена на искоренение причин и условий, порождающих коррупцию.

Следует отметить превентивный характер Национальной стратегии, выражающийся в направленности на предупреждение коррупции, а не только на борьбу с последствиями коррупционных проявлений. Национальная стратегия предусматривает использование комплекса мер: вовлечение институтов гражданского общества в противодействие коррупции, внедрение в деятельность федеральных органов государственной власти и иных государственных органов и органов местного самоуправления инновационных технологий, повышение роли комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов. Значительная роль отводится периодическому исследованию состояния коррупции и эффективности мер, принимаемых по предупреждению и по борьбе с ней как в стране в целом, так и в отдельных регионах; совершенствованию современных юридических технологий — антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и мониторинга правоприменения.

Во многих странах осуществляются меры по обеспечению бóльшей гласности и открытости деятельности органов публичной власти, организаций и учреждений. Нужно активизировать деятельность институтов гражданского общества и их взаимодействие с государством. Это стимулирует включенность граждан и общественных институтов в этот процесс. В повестке дня — формирование высокого правосознания и сужение зоны «коррупционного» сознания. Тут нужны усилия всех институтов государства и общества.

7. Правоприменение: мера отклонений и эффективности

Правовое государство нельзя воспринимать как сугубо юридическую схему функционирования государственных институтов. Правовые принципы, акты и нормы представляют

собой модель, которая должна быть реализована. И далеко не всегда результаты адекватны правовым целям, фактические итоги социально-экономической деятельности подчас отклоняются от нормативных правил. В ходе деятельности субъектов права — граждан и их объединений, органов и организаций — нередко обнаруживаются новые явления, не попавшие ранее в фокус правового регулирования. Словом, правовая статика переходит к правовую динамику, понять которую можно с помощью механизма правоприменения.

Мы выделяем в нем: нормативно-правовой блок; институциональный блок; правоповеденческий блок; ресурсный блок; правовой мониторинг. Это позволяет выявить комплексный характер реализации закона.

Как отмечалось выше, поведенческий блок в механизме правоприменения очень важен, поскольку в нем заложена реальная пружина действий и бездействия. Участники правоприменения предстают перед нами в двояком качестве. Это люди, наделенные сознанием, волей, психикой, гибко реагирующие на любое внешнее воздействие.

И это позволяет нам традиционные способы реализации права тесно связывать с юридическими режимами деятельности людей, играющих в их рамках определенные социально-правовые роли. С этой точки зрения режим соблюдения права означает воздержание от неправомерных действий и следование запретам. Режим исполнения обязанностей предполагает действия правообязанных субъектов. Режим использования — реализацию возможностей в рамках правовых условий и гарантий. Режим обеспечения — участие институтов государства. Режим саморегулирования — самостоятельное определение субъектами целей и видов действий.

Нетрудно заметить: стержнем этих режимов является весьма подвижная мера правового усмотрения и дозволения. Неслучайно С.С. Алексеев рассматривает дозволения и запреты в качестве ключевых элементов регулирования, отмечая при этом взаимосвязь между дозволением власти

(госорганов, должностных лиц) и дозволением автономии (граждан, юридических лиц)³⁰.

В механизме правоприменения без ресурсного блока реальные действия институтов и реализация права приобретают формальный характер. Кратко говоря, в нем можно выделить:

- а) информационный подблок, т. е. обеспеченность субъектов правоприменения всеми видами информации в соответствии с их компетенцией и решаемыми задачами,
- б) финансовый подблок, т. е. наличие государственных и муниципальных денежных средств и средств внебюджетных фондов и источников для их строго целевого использования,
- в) материальный подблок, т. е. наличие в собственности субъекта правоприменения тех элементов инфраструктуры, которые нужны для обеспечения действия права. Речь идет о зданиях, сооружениях, средствах связи и т. п.,
- г) кадровый подблок, т. е. наличие высококвалифицированного персонала для выполнения публичных функций на основе права.

Динамичен институциональный механизм. Признавая универсальной обязанность исполнять закон, нужно действовать последовательно и правильно. Словесное признание этого императива дела не меняет, и в действительности ситуацию нельзя признать удовлетворительной. Отклонений от закона и нарушений законности очень много, что объясняется в немалой степени неумением и нежеланием исполнительных и муниципальных органов, учреждений и бизнес-структур действовать строго в русле закона. Ведь процесс реализации закона очень сложен и противоречив и не означает одномоментного действия (например, выделение средств). Это комплексный механизм.

³⁰ Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989. С. 23, 31–45.

Необходимо обеспечить планомерность юридических действий по реализации закона. Каждый госслужащий и каждый орган должен не эпизодически, не от случая к случаю, а последовательно реализовывать нормы закона. Для этого надо составлять планы и программы. Главное заключается в новой ориентации деятельности органов и учреждений и своевременной и полной корректировке своих актов. И не нужно скрывать свое неумение и нежелание перестроиться за предложениями о новых поправках в новый закон. Такие беспрерывные поправки, инициаторами которых являются органы исполнительной власти на федеральном и региональном уровнях, свидетельствуют прежде всего об их слабой работе по подготовке законопроектов и снижают эффект действия закона.

Не менее важное значение имеют обоснованно совершаемые юридические действия, предусмотренные законами. В них отражаются гибкость законодательного регулирования и умение исполнительных и муниципальных органов использовать гибкие и оперативные средства. Речь идет о таких юридических действиях, как совершение финансовых, материальных и иных операций, предусмотренных в Гражданском, Бюджетном, Налоговом и других кодексах.

Большой объем работы связан с подготовкой и использованием многочисленных документов — правоустанавливающих, отчетных, расчетных, аналитических, справочных и иных. Правда, истоки их происхождения нелегко найти в законах, ибо нередко они обнаруживаются в ведомственных и локальных актах. Но тут наблюдается немало произвольных требований и действий со стороны чиновников, устранению которых и был посвящен Указ Президента РФ от 15 мая 2008 г. «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности». Вообще, думается, нужен глубокий анализ структуры документооборота со стороны правительственных и ведомственных структур.

Государственные и муниципальные органы нередко плохо ориентированы на исполнение законов. Слабо выражается доминанта воздействия закона на подзаконные акты. Поток последних нередко формируется как бы сам по себе без строгой привязки их к нормам закона. Задерживается принятие или изменение, отмена подзаконных актов после вступления в силу нового закона, почти нет программ их реализации.

Нарушается предметно-функциональная связь актов между собой, когда издание их «сверху-вниз» во исполнение происходит механически без учета решения реальной и конкретной задачи. Отсюда дублирование актов и скопление их там, где нужны действия — организационные, финансовые и т. п. Правоохранительные органы действуют неравномерно, то усиливая внимание к анализу действия законов, то проявляя безразличие и пассивность. Органы контроля дублируют проверки, органы прокуратуры не всегда действуют системно.

Суды допускают немало судебных ошибок, и подчас превышаются границы судейского усмотрения. Между тем давно доказано, что судебная деятельность служит важнейшим каналом реализации законов. От эффективности разрешения судебных дел на основе применения норм закона, осуществления нормоконтроля, обобщения судебной практики путем дачи разъяснений в постановлениях Пленума Верховного Суда РФ и Пленумах Высшего Арбитражного суда РФ, информационных обзоров, подготовки заключений на законопроекты, осуществления законодательной инициативы непосредственно зависит уровень правоприменения в целом. Но и этой деятельности нужна большая систематичность и обоснованность.

Бизнес-структуры нетерпимы к давлению чиновников и госорганов. Организация «ОПОРА РОССИИ» и РСПП участвуют в подготовке законопроектов и иных актов, анализируют ход выполнения правовых норм и предадут итоги анализов гласности. Хотя и у них нарушений законности немало³¹.

³¹ См.: Власть, закон, бизнес. М., 2005.

Пока очень низок уровень дисциплины и ответственности за неисполнение правовых актов, что снижает эффект их регулирующей силы. Органы и граждане плохо знают правовые акты, хотя речь идет об их правовой квалификации как в профессиональном, так и в социальном смысле.

Вполне очевидно, что в нормативном блоке объектом правоприменения могут быть:

- а) отдельные законы и иные правовые акты, в том числе локальные;
- б) международно-правовые акты;
- в) юридические и фактические действия;
- г) документы общего и специального характера;
- д) правовые институты;
- е) отрасли законодательства;
- ж) законодательные комплексы.

Поэтому в процессе правоприменения необходимо строго учитывать и реализовывать внутрисистемные правовые зависимости, типичные корреляции. Строго пресекать нарушения законности³².

Важное место в механизме правоприменения занимает такой институт, как мониторинг права и правоприменительной деятельности³³. Речь идет о структурно-функциональной службе, призванной собирать, обобщать и анализировать информацию о реализации законов и иных правовых актов, о деятельности государственных и муниципальных органов, экономических и социальных организациях, о динамике служебного поведения. Правовой мониторинг осуществляется либо в рамках тематического мониторинга (использования трудовых, финансовых, природных ресурсов и т. п.), либо для решения определенной правовой задачи. Его проводят все структуры и социальные службы. Проблема заключается в том, как обеспечить движение информации и ее концентрированное ис-

³² См.: Законность в Российской Федерации. М., 2008.

³³ Правовой мониторинг. М., 2009.

пользование для анализа динамики правовых ситуаций, оценки и корректировки правовых решений и действий.

Следующий шаг — использование показателей реального действия закона. Первая группа — это позитивные показатели реализации законов и других нормативных правовых актов: применение норм закона для подготовки и принятия подзаконных правовых актов в пределах компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления; использование норм закона для реализации программно-плановых показателей деятельности; использование норм закона для обеспечения целевых бюджетных расходов; использование норм закона для решения функциональных (тематических) задач; использование норм закона для определения статуса государственных и муниципальных органов власти, разработки положений о них, планов и программ, административных регламентов; использование норм закона для установления статуса государственных и муниципальных служащих и разработки должностных регламентов служащих; использование норм закона в качестве основания совершения юридически значимых действий; использование норм закона для разработки и принятия правомерных локальных актов; соблюдение органом государственной власти и органом местного самоуправления требований информационной открытости (доступ к информации о своей деятельности); уменьшение количества правонарушений в сфере, отрасли, регионе.

В соответствии с названными показателями применительно к отдельным отраслям и сферам могут разрабатываться наборы «специальных» позитивных показателей.

Вторую группу составляют негативные показатели выполнения законов и других нормативных правовых актов: слабое влияние на выполнение бюджетных и иных показателей деятельности; несоблюдение органом государственной власти и органом местного самоуправления своей компетенции при издании нормативного правового акта; вмеша-

тельство в сферу деятельности другого органа власти (организации); искажение смысла норм закона на подзаконном уровне; неправомерные или необоснованные положения нормативных правовых актов действия, решения органа власти (организации); неиспользование должностными лицами органов власти (организаций) положений нормативных правовых актов, бездействие; наличие юридико-технических ошибок.

В соответствии с названными показателями применительно к отдельным отраслям и сферам могут разрабатываться наборы «специальных» негативных показателей.

Как понимать последствия правовых актов? Ответ будет неоднозначным, поскольку процесс их действия является не однолинейным, а комплексным³. Имеются в виду социально-психологические (поведенческие), юридические, компетенционные, ресурсные и иные средства, которые надлежит использовать полностью и последовательно. Иначе, к примеру, привычные просьбы о финансировании не дадут эффекта при консерватизме компетентности служащих, слабой ориентации публичных органов и бизнес-структур, пассивности граждан.

Если закон или другой правовой акт действует, то возможны следующие виды его последствий:

- а) одномоментные (разовые) или длительные,
- б) тематические (в разных сферах) и собственно нормативно-юридические,
- в) легальные, предусмотренные правовыми актами, и неформальные (договоренности, деятельность групп и неформальных организаций);
- г) косвенные, вследствие использования других регуляторов.

Важное значение имеют предвидение, анализ и оценка возможных последствий реализации правовых актов. Обязательность данного критерия правотворчества и правоприменения для проектов федеральных законов установлена в п. 3 «Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов», утвержденных Правительством РФ

2 августа 2001 г. Ниже излагаются варианты возможных последствий реализации законов и иных нормативных правовых актов.

Экономические последствия реализации нормативных правовых актов могут — прямо или косвенно — выражаться:

- а) в росте или падении производительности труда (в отраслях);
- б) в реальном увеличении или уменьшении доходов государственного бюджета;
- в) в объемах реальных бюджетных расходов;
- г) в изменении удельного веса организаций различных организационно-правовых форм;
- д) в динамике занятости населения, а также численности безработных;
- е) в изменениях уровня ВВП;
- ж) в динамике уровня развития производственных и непромышленных отраслей;
- з) в динамике использования кредитных ресурсов;
- и) в изменениях удельного веса предпринимательской деятельности в общем объеме производства продукции, товаров и оказания услуг.

Политические последствия реализации правовых актов могут выражаться:

- а) в уровне доверия граждан к институтам публичной власти;
- б) в динамике участия граждан в выборах органов власти;
- в) в уровне деятельности (бездействии) государственных институтов;
- г) в динамике деятельности общественных объединений;
- д) в характере межнациональных отношений;
- е) в характере взаимоотношений между слоями общества;
- ж) в структуре обращений граждан в государственные и муниципальные органы;
- з) в возможных изменениях оценок и ответных действий иностранных государств.

Социальные последствия реализации законов и иных нормативных правовых актов могут выражаться:

- а) в динамике расходов на образование, здравоохранение, культуру и иные отрасли социальной сферы;
- б) в изменениях сети и статусов социальных учреждений;
- в) в динамике объемов публичных услуг, оказанных гражданам различными социальными учреждениями;
- г) в изменениях среднего уровня доходов и расходов граждан (по категориям);
- д) в изменениях структуры жилищного фонда и показателей обеспеченности жильем разных категорий граждан;
- е) в динамике показателей количества и качества коммунальных услуг.

Юридические последствия реализации законов и иных нормативных правовых актов могут выражаться:

- а) в оценках гражданами и их объединениями положений законов и иных нормативных правовых актов;
- б) в изменениях типов правомерного и неправомерного поведения граждан;
- в) в степени реализации подзаконных, в том числе локальных, актов;
- г) в согласованности или коллизиях разных правовых актов;
- д) в динамике правонарушений (по их видам);
- е) в изменениях уровня законности в регионах, в отраслях экономики и социальной сферы.

После таких операций целесообразно сопоставить нормативные цели, решения и действия по их достижению и фактические результаты. Это позволит определить степень эффективности правового акта. С помощью института правового мониторинга целесообразно:

- а) изменить действующие акты;
- б) принять новые правовые акты;
- в) скорректировать работу государственных органов;
- г) обеспечить более широкую общественную поддержку;
- д) выделить дополнительные ресурсы.

Такая коррекция позволит повысить качество правовых актов и эффективность государственного и муниципального управления и социально-экономической деятельности³⁴. Уровень законности в обществе станет прочным и надежным для граждан.

Основные выводы

1. Идея правового государства является прогрессивной и отражает устойчивые потребности и представления человека и общества о справедливом государстве.

2. Российское государство на основе преемственности отечественного опыта проходит первую стадию становления как правового государства. Дух и принципы права еще не в полной мере определяют основные аспекты устройства и функционирования государства.

3. В развитии российского правового государства наблюдаются диспропорции, когда развитость одних элементов сдерживается слабостью других. Громадному нормативному массиву не соответствует степень его реализации. Права и свободы человека часто нарушаются и выступают скорее не в качестве цели и обязанности, а лишь как один из аспектов деятельности государственных институтов. Слабо действует правоохранительная система.

4. Гражданское общество пока еще терпимо относится к нарушениям принципов и норм правового государства, не считая их важнейшим критерием принятия и реализации государственных, экономических и социальных решений. Мера отклонения от нормативных моделей явно превышает нормальный уровень законности.

5. Предстоит в полной мере добиться системного развития права в целом и законодательства в особенности. Динамичное и содержательное правовое обеспечение сфер, отраслей

³⁴ См. подробно: Правовые акты: оценка последствий. М.: Юриспруденция, 2011.

Ю.А. Тихомиров. Правовое государство: проблемы формирования и развития

и направлений управленческой, социально-экономической и иной деятельности должно стать ее императивом. В повестке дня — юридическое прогнозирование, позволяющее праву быть «нормативным опережением» действительности.

б. Нуждаются в серьезном обосновании и уяснении принципы правового регулирования как основной способ преодоления противоречий и конфликтов, обеспечения общественного согласия. И в мировом сообществе правовые принципы и нормы служат гарантией стабильности, отражения всеобщих и региональных интересов и их сочетания с национальными интересами.

Вопросы к докладчику и ответы

Вопрос (Сулакшин С.С.):

У меня три вопроса. Первый, если позволите, все-таки Вашу дефиницию правового государства сделайте, пожалуйста. Второй вопрос — может ли государство в категориальном смысле быть неправовым? Или когда-нибудь государство было неправовым? И третий вопрос — в чем состоят пути или пространства строительства правового государства? Это повышение степени или уровня, искал термин и нашел его, «правововости» государства? Правда, найдя этот термин, поймал себя на мысли, что «правововость» наталкивает на какие-то политические ассоциации, скорее это «левововость» государства.

Ответ:

Я считаю, что правовое государство — это государство, которое строго соблюдает Конституцию, обеспечивает приоритетное законодательное регулирование основных сфер общественной жизни и жизни граждан, гарантирует действие всех институтов на основе правовых норм, а также обеспечивает неуклонную защиту прав и интересов граждан, и публичных интересов.

Второй вопрос. В правовой литературе существуют разные подходы к пониманию права и правового государства. Я не касался этого вопроса. Академик Нерсисянц считал, что далеко не все законы правовые. Правовые законы — те, которые нравственны, которые справедливы и т. д. Эта мера тоже достаточно трудноуловимая. Когда мы будем представлять право как разные образы и представления, то единая трактовка права и правовой регуляции будет пропадать. Поэтому в понимании того, что государство всегда принимает правовые акты, каждое государство, конечно, правовое, потому что право, с моей точки зрения, является элементом... скорее механизмом правового регулирования. А право в другом

самом смысле — далеко не все государства могли быть правовыми в полном смысле слова. Например, юристы считали и считают, что фашистское государство не было правовым, хотя акты и издавались.

Сулакшин С.С.:

На каких путях можно выстраивать и повышать степень правового характера?

Тихомиров Ю.А.:

На мой взгляд, задача сейчас состоит не в том, чтобы принимать массу новых законов. Нужно очень четко представить себе, какой должна быть оптимальная мера правового регулирования. Я бы сказал, что есть четыре критерия: какова мера достаточности регулирования, когда эта найденная мера приводит к хорошим конечным результатам — социальным, экономическим и иным? Какова мера комплексности, потому что право по ряду позиций действует совместно с нравственностью и корпоративными правилами и традициями и т. д.? Какова степень пробельности, ошибки и ошибочности правовых положений, и как их надо исправлять? Пока эта мера не найдена инструментально, дело не сводится к принятию новых законодательных актов в том потоке, который я вам назвал. На мой взгляд, сейчас перед страной задача принять не более десятка крупнейших актов. Если вам интересно, я назвал бы такие: новые законы о здравоохранении, об образовании. У нас застрял закон о федеральных органах исполнительной власти, мы его готовим вместе с Советом Европы, он прошел апробацию. Идет административная реформа без каких-либо особенных результатов, хотя много, конечно, сделано и полезного. Этот закон необходим. Нет закона о нормативно-правовых актах, Вы могли почувствовать это еще в советские годы. 22 года мы пытаемся убедить, что такой закон надо принимать, ведь это, по существу, основа правовой системы. Более того, огорчительно, что в Верхов-

ном Совете последнего созыва юристы-депутаты не поддерживали это, что меня сильно удивляло. Сейчас такой закон не поддерживается центральными органами, хотя, конечно, это архинеобходимо. В социальной сфере сейчас стоит проблема развития трудового законодательства, которая не сводится к тому, как ответить олигарху Прохорову — 60 часов рабочей недели или нет. В сфере международных отношений, о чем мы забываем, есть потребность по меньшей мере в двух законодательных актах — сейчас есть закон о международных договорах. Нужен закон «О порядке реализации международных обязательств в национальной правовой системе». Это очень тяжело идет. И второй федеральный закон — «О порядке участия России в межгосударственных объединениях», потому что Россия передает осуществление части своих прав, и это вопрос очень актуальный. Поэтому дело здесь не в числе законов. Мне кажется, правореализация является важнейшей целью. И, конечно, я упоминаю Монтескье. Кстати, в книге Монтескье «О духе закона» 750 страниц, читать ее довольно сложно. Главное в ней — не столько разделение властей, сколько как закон влияет на разные сферы общества, в том числе и на географическую среду и т. д. Поэтому проблема действия — это проблема правового сознания, правовой культуры, я думаю, что это где-то здесь. А государственные институты создаются нередко очень путанно. Система министерств, агентств и служб никогда не удавалась в нашей стране. Всегда было очень много ошибок. Если представить, что федерация имеет столько функций, то вы увидите, что на какую-то функцию приходится пять ведомств, на какую-то другую — одно и не очень мощное. Также и на уровне субъектов Федерации. Такая диспропорция, конечно же, недопустима.

Вопрос (Чернавский Д.С.):

У меня вопрос, являющийся продолжением вопроса Степана Степановича, и звучит он очень просто: представьте

себе, что есть государство, в нем есть законы, но эти законы недемократические, нелиберальные, сословные и т. д. Но они выполняются. Будете ли Вы считать такое государство правовым?

Ответ:

Конечно, есть законы, созданные для какой-то категории лиц, есть законы явно недемократические. По нашей жизни видно, сколько было трудностей с регуляцией митингов, шествий, демонстраций, когда все время пытаются дать площадку, неудобную для проявления гражданской инициативы. Если на переднем плане принцип верховенства прав человека — это европейские конвенции прежде всего, и страна их ратифицировала, то с точки зрения правовой, в первом смысле этого слова, конечно, это не правовой закон. Но вообще эту грань довольно сложно провести. Я неслучайно сказал, что юристы спорят по этому поводу, потому что классическое определение права — как воли, возведенной в закон и всегда обеспеченного государством. Без этого оно будет похоже на какую-то иную регуляцию. Эта грань довольно подвижна. С точки зрения высоких принципов, конечно, есть законы недемократического содержания, законы, которые принимаются в угоду какой-то группы людей.

Чернавский Д.С.:

Римское право демократическое? И вообще, Римское государство было правовым или нет?

Тихомиров Ю.А.:

Римское право исходило из того, что там не было равенства людей, поэтому вопрос состоит в том, что государство своими актами удовлетворяло те интересы, которые оно считало приоритетными и защищало. Так же было и в России. Вот эта грань правового и законного остается, конечно.

Чернавский Д.С.:

Но Вы не считаете правовым такое государство? Это государство, которое не декларирует равенство людей.

Тихомиров Ю.А.:

Видите ли, государство развивается настолько неравномерно, что с какой-то стороны оно показывает себя улыбкой, а с какой-то — оскалом. Поэтому сказать, что оно неправовое, потому что оно запрещает демонстрации, довольно сложно. А оно ответит, что оно очень демократично с точки зрения того, как обеспечиваются пенсионеры, инвалиды или молодежь, к примеру. Поэтому я бы не сказал, что здесь все однозначно и что оно неправовое потому, что есть выпадение какой-то сферы.

Вопрос (Колесник И.Ю.):

Юрий Александрович, как Вы относитесь к взглядам на то, что правовое государство — это ограничитель или сдерживатель для основной массы населения? И как концепт демократия был воспринят для того, чтобы после церкви управлять населением в удобной форме.

Ответ:

Вы знаете, те, кто пишет о правовом государстве, начиная с юристов XIX в., ограничителем считали госорганы, чиновников, и такую интерпретацию восприняли и наши юристы сейчас. Я назвал книгу «Философия права», и они считали, что правовое государство у нас, в России, — это то, которое ограничивает государство в его действиях, в том числе произвольных, недемократических. Что касается масс, то и человек, и социальная общность в государстве должны иметь любую форму самоопределения и самовыражения. Это референдум, выборы, гражданская инициатива. Поэтому масса может быть, конечно, ограничена. Можно представить экстремистские действия массы людей, которые группируются

по каким-то интересам — корпоративным, национальным, территориальным и иного рода. Поэтому для какой-то массы приходится ставить пределы. Могут быть несанкционированные шествия по дорогам, которые мешают движению. Понятие массы расплывчатое, как Вы предполагаете, оно, конечно, тоже требует каких-то ограничений в общепубличных интересах.

Вопрос (Багдасарян В.Э.):

Мне бы хотелось услышать Ваши соображения по поводу соотношения категорий «правовое государство» и «идеология». Может ли быть правовое государство идеократичным? Или принятие правового концепта уже предполагает само по себе деидеологизацию? Или, может быть, правовое государство — это атрибут какой-то определенной идеологии?

Ответ:

Я думаю, правовое государство должно опираться на гуманистическую идеологию. Это идеология, отражающая интересы человека, интересы общества, публичные интересы. Если правовое государство будет надидеологичным или внеидеологичным, то оно, по существу, будет чисто инструментальным. Как раз сейчас, как я наблюдаю, у нас немножко в стороне от всех преобразований — от экономических реформ, административных, правовых, судебных — остается человек. И мы многие реформы, в том числе в сфере правового государства, проводим как инструментальные, функциональные: органы, функции, факты, ресурсы, деньги, бюджетирование. Поэтому идеология здесь должна быть, но какая идеология? Правовое государство разное в разных странах. Есть привычка привязывать форму правового государства к государствам разной идеологии. Например, по сути, все государства афро-азиатского континента считают, что у них есть правовое государство и приоритет законодательства, но доминирующим является ислам. Тут религия предопределяет развитие законодательства.

Вопрос (Чернавский Д.С.):

Это правовое государство?

Ответ:

Если следовать Конституции Ирана или Бахрейна, то с точки зрения Конституции — да. Если они считают, что у них есть права человека, есть разделение властей, в той или иной форме, но есть еще ислам, который является предтечей всего, и тогда религиозное сознание предопределяет правовое сознание, правовую идеологию, если хотите. У юристов есть понятие не правовой идеологии, а правового сознания. Правовое сознание — мое понимание и знание права. Есть понятие «правовой культуры», хотя лет тридцать идут всякие разработки на эту тему. Правовая культура — это какой-то верхний слой правосознания или нет? Еще появилось понятие совместно с французскими учеными — «образы права» — в России и во Франции. Понятие «правовая идеология» сравнительно редко встречается в нашей литературе. Вопрос в том, что в это вкладывается. Идеология производная от принципов права? Но принципы права тоже понимаются по-разному.

Вопрос (Вилисов М.В.):

Мой вопрос основывается на той цитате Коркунова, которую Вы привели в своем докладе о том, что «власть есть сила, обусловленная не волею властвующего, а сознанием зависимости подвластного». Есть точка зрения, что в современном мире национальное государство зачастую проигрывает борьбу за власть в таком понимании либо другим государствам, либо надгосударственным структурам, либо вообще негосударственным структурам, таким как транснациональные корпорации и т. д. С учетом этого, как, по Вашему мнению: право как социальный регулятор тоже утрачивает в таких случаях свою регулятивную функцию? Если да, то в пользу каких других регуляторов? Существуют

ли они? И как тогда говорить о возвращении к самому концепту правового государства?

Ответ:

Формула Коркунова, о которой Вы сказали, была довольно типична для литературы тех лет. Обратите внимание: в названном мною документе президента «О правовой грамотности» есть дважды упомянутое понятие «законопослушание». Оно близко стоит к определению Коркунова. Законопослушание под влиянием каких-то воздействий? Или потому, что я воспринял принципы права, воспринял конституционную регуляцию как близкую для себя? Или потому, что я лишен других альтернатив правовых действий? Или из-за чувства страха и насилия? Видите, здесь есть своеобразный мостик.

Теперь, если возникают другие структуры, которые влияют на поведение, на сознание, на социально-экономическую регуляцию, то, конечно, здесь любопытный феномен возникает. Есть действительно такие регуляторы — трансграничные, мощные корпорации. Вы знаете, что Коммерческий кодекс появился как слепок с того, что было на Нью-йоркской валютной бирже, потом такой же кодекс лучшей коммерческой практики стали применять у нас. Его не стали одобрять как противовес Гражданскому кодексу, а оформили протокольным решением правительства. Сейчас очень много появилось норм, которые юристы еще не очень хорошо освоили, это так называемое мягкое право. Понятие «мягкое право» пришло из международного права, но и в международном праве сейчас возникает много норм, которые своими источниками уходят в национальное право. Кстати, ОЭСР, куда Россия стремится включить, приготовила кодексы лучших экономических практик. Это регуляторы, которые добровольно принимаются страной для исполнения, наряду со своими гражданскими кодексами или хозяйственными кодексами, как на Украине, скажем. Инициаторами являются такие транснациональные корпорации. Но здесь возникает уже другая норма: либо она

международно-правовая, если получила признание, либо это норма экономической саморегуляции, которая признана, но не узаконена. Это и есть так называемая новая сфера мягкого права. То, что право создается государством, — это понятно, а есть нормы и такого типа, о чем мы с вами, видимо, и говорим, понимая одно и то же: право, которое создается не государственными структурами, а такими, скажем, саморегулируемыми экономическими структурами. Они получают признание государства или, во всяком случае, не осуждаются им и допускаются к применению. Тут существуют гибкие формы. К сожалению, этот спектр очень плохо исследован, потому что специалисты гражданского права больше заняты внутренним гражданским правом, а международники больше заняты чисто международным правом, потому что там тоже много дел.

Вопрос (Семененко И.С.):

В развитие прозвучавших вопросов позвольте задать два вопроса относительно первичности в современной политике правового сознания или правового государства. В том, что касается даже XIX в., здесь ситуация достаточно понятна. А вот сегодня они жестко взаимосвязаны или могут существовать отдельно одно от другого и одно подтягивает другое? Или в разных политических культурах это происходит по-разному? Это первое. А второе касается международного аспекта того, о чем мы говорили. Скажите, пожалуйста, как современная юридическая наука трактует вопрос о формировании международных политико-правовых режимов в рамках мягкого права? И третий, уточняющий, вопрос касается уже прозвучавшего различия между формальным правовым государством и реальным государством с механизмами правоприменения. Проводит ли юридическая наука такое разграничение — формально-нормативное и реально институционально обеспеченное? Политическая наука, отмечу, такое различие проводит.

Ответ:

Моя позиция такова по последнему вопросу. Да, мы должны такое различие проводить. Я в своем докладе это четко пытался показать. С точки зрения модельности мы сделали четыре шага вперед, но реальности, той, которая была бы адекватна провозглашенным целям и моделям, пока еще нет. Разрыв очень большой, дистанция, к сожалению, увеличивается. Позвольте привести цифру, показывающую не уменьшающееся, а растущее отчуждение людей от права, от закона, исключая некоторые слои предпринимателей. В 1991 г. жителям Новосибирской области был задан вопрос: «Вы нарушите закон ради больших денег и дефицитных товаров?» «Да» составляло 73%. 2009 г., тот же вопрос. «Да» составило 78%. Да, парадоксально. Уважаемые коллеги, объем нормативной регуляции кратно вырос, но почти кратно растет и объем правонарушений. Человек стал более доступным к своим, скажем, сферам проявления, поэтому та дистанция, о которой Вы говорите, есть модельное правовое государство и то реальное, которое еще до него не дотянулось. Поэтому работа в ВШЭ, которую мы делаем, сюда устремлена.

Теперь по поводу мягкого права. Мягкое право становится все более популярным. Оно действительно в рамках взаимодействия государств-лидеров часто превышает весомость формальных международных договоров и соглашений. Заметьте, формы — тройки, четверки, девятки, двадцатки и т. д. — все время меняют комбинации, причем очень часто это не оформляется никак. Эти договоренности, скажем, форумные, часто имеют большую весомость. Это новый вариант права, устного права. Я приведу практический пример: в реальной жизни всегда есть устные административные указания. Эти договоренности, конечно, имеют характер очень высокой авторитетности и значительности, но очень часто они никак не оформлены.

Насчет того, как они подтягивают друг друга — государство и право. — Да, конечно, в советской литературе все

книги назывались примерно так: «Учебник по теории государства и права». Книги последних лет называются «... по теории права и государства». Да, конечно, парадокс состоит в том, что это действительно сопредельные явления, которые где-то подтягивают друг друга. Где-то право служит моделью, оно идет впереди, есть философская формула «опережающее отражение действительности». Право моделирует действительность, к которой должно идти государство и общество, в целом. Хорошо, когда оно это делает осознанно, предвидя то, что процесс идет примерно в этом направлении. Плохо, когда право обгоняет процесс и просто обрушивается. В ряде случаев и государство подтягивает право. Повторю, принятие последнего документа ирезидента подтолкнет к тому, что повышение правовой квалификации приобретет более системный характер.

Вопрос (Кара-Мурза С.Г.):

Я попытаюсь по-другому сформулировать вопрос Степана Степановича, который так и остался непроясненным. Если государство с самого возникновения стояло на праве, которое оно создавало, то что явилось таким качественным сдвигом, который позволил ввести новое понятие — правовое государство — как бы в противовес предыдущему? Не кажется ли Вам, что просто это другая модель человека, другая антропология, появился индивид, сменилась идеология, и больше ничего. Более того, это новое правовое государство в своей эволюции показало, что там несоизмеримы ценности и права гораздо даже больше, чем в предыдущем государстве. Это первый вопрос.

Второй вопрос. Сейчас мы видим, что вне западного ядра мировой системы только неправовое государство может как-то пытаться защитить свою идентичность, противостоять глобализации. Не получается ли так, что правовое государство является для всех незападных стран инструментом их превращения в периферию?

Ответ:

По первому вопросу — да, конечно, правовые конструкции меняются с учетом того, как меняется общественное развитие, появляются новые концепции, новые мировоззренческие взгляды, — это естественно. Вы правильно отмечаете, что проблема индивида здесь была одной из решающих для формирования этой концепции. Любопытно, что в таком виде ее формировали немецкие юристы. В середине XIX в. Германия была еще рассыпана, и Бисмарк с трудом собирал княжества и королевства. Кстати, Бисмарк один из первых в Европе предложил создать единый торговый кодекс и пригласил к себе представителей этих рассыпанных государств для того, чтобы какая-то унификация происходила. В тот период, когда Германия формировалась как целостное государство, идя похожим на нас путем, проблема индивидуума была на втором плане. Поэтому, мне кажется, у немцев главным мотивом была не защита личности, а защита жесткой консолидации и государства. Конституция Германии 1875 г. — это довольно жесткая конституция Германской империи. Парадокс в том, что идея правового государства поначалу помогла строить жесткую конструкцию централизованной власти. А вот после Второй мировой войны эта концепция заиграла другими красками — гуманизацией и личностной ориентацией, о чем Вы говорите. Сама война заставила задуматься о том, что на первом месте живое существо.

Теперь относительно того, что происходит в условиях глобализации. Позиции разных стран удивительно не совпадают. И та радость от глобализации, которая в какой-то мере обуяла всех в последние 30 лет, сейчас стала сменяться отходами в сторону. Защита своей национальной идентификации сейчас побуждает некоторые страны ужесточать свою позицию. Дело не только в закрытии границ, не только в ужесточении миграционного законодательства. Финны на выборах проявили себя как страна, которая заявила, что страна насыщена мигрантами, в том числе и из России.

Все страны сейчас по-разному ищут свое место в этом потоке. Правовое государство здесь помогает тем, у кого есть достаточно прочная консолидация внутри страны, потому что это основа того, что страна живет в любых комбинациях. У каждой страны сейчас разновекторное тяготение к другим суперобъединениям. Трудно представить, кто куда потянется. Конечно, здесь опора должна быть на консолидацию внутри страны, потому что тогда это будет понятно. С учетом того, какая у вас консолидация, какая у вас конструкция, политическая и правовая, вы и будете искать себе союзников, но и это нарушается. Часто союзы бывают временными, чисто конъюнктурными: вспомните, что происходило у нас с Украиной за последние восемь лет. Вспомните, как спорили два президента по поводу перемычки Керченского пролива. Подвижность, конечно, невероятная. Я бы сказал, что право сейчас приобретает характер своеобразной иконы, которая должна быть в красном углу, но я вхожу в эту избу, не перекрестившись и не вытирая ноги, извините меня за такую, может быть, нелепую метафору. Эти метания часто идут при сходных правовых конструкциях.

Вопрос (Лексин В.Н.):

Юрий Александрович, спасибо Вам за очень понятный доклад и за комментарии к нему. Чисто гипотетически, считаете ли Вы возможным на уровне нашего правосознания и вообще правовой практики сделать так, чтобы в законах кроме предмета правового регулирования появились бы некоторые как-то параметрически выявленные общественно значимые результаты принятия этого закона? Возможно ли такое вообще? И второй вопрос: есть ли возможность точно так же, на законодательном уровне, очень четко прописать условия, при которых закон может быть изменен при определенных форс-мажорных и иных условиях, с недопущением пересмотра каждого вновь принятого закона в течение определенного времени — 2–3 лет или 10–15 лет, если подобные

обстоятельства не наступают? Понятно, к чему этот вопрос: нестабильность законодательства создает нестабильность в социальной сфере, в экономической и т. д.

Ответ:

Законодательные акты последних лет у нас, конечно, исторически менялись. Если посмотрите, Соборное уложение — это один вариант, оперативное повеление — другое, потом были законодательные акты советских лет, потом ранние постсоветские, а теперь уже нынешнего периода. Владимир Николаевич хорошо ухватил слабость нашей законодательной регуляции. Мне всегда не нравилась преамбула в наших законах, чаще всего они шаблонны. Если сделать, как Вы говорите, и я того же мнения, то при подготовке законопроекта об охране природной среды я должен представить себя в сфере охраны природной среды. Вот, к примеру, Водный кодекс. В Европе есть комиссар по воде, который жестко требует от стран, входящих в ЕС, новых параметров расхода воды. В преамбуле необходимо указать, кратко, конечно, что сейчас состояние водных ресурсов такое-то, а с помощью правовых средств, которые в тексте заложены, могут быть достигнуты другие показатели. Не думаю, что это надо делать в количественном плане, пусть это будет какая-то качественная характеристика, но это было бы хорошо. Пока сейчас, когда мы мучаемся над поисками конечного эффекта, смущает цель закона. Но цель-то обычно бывает не очень определенная. В принципе, надо думать, как это сделать. Это очень важно. Тогда нужно целеполагание в законах делать более внятным.

Теперь по Вашему второму вопросу: условия, когда менять закон нельзя. Это тоже было бы хорошо. У нас обсуждается этот вопрос, но, к сожалению, его не подхватывают. Можно ввести такое правило, что закон будет действовать без изменения первые два года, исключая обстоятельства а, б, в. Тогда это можно было бы сделать. Это заставит правоприменителей находить ресурсы реализации закона. Сейчас

все правоприменители связывают понятие ресурсов только с материальными понятиями. Но ресурсы могут быть нужны информационные, кадровые, пересмотр функций органов, взаимоотношений и многое другое, другая система актов, локальных в том числе. Кстати, английское право могло бы быть в чем-то поучительно. По памяти, в Англии есть закон о потребителях. На фоне России Англия — маленькая страна. Но сказано там так: закон о защите прав потребителя вводится для Шотландии при условиях а, б, в; для Уэльса — при таких-то условиях. Понимаете? Здесь есть одновременность вступления в действие закона, которая требует соблюдения реальных условий его восприятия. Это уже было бы хорошо. Мы неоднократно говорили о том, что должен быть мораторий на изменение принятого закона. Ничего не получается! Нам объясняют, что целесообразность выше законности. Законность — это мера государственной целесообразности. Прошлым летом я, как и многие из нас, пострадал от пожаров. Уже сейчас угроза пожаров такая же. Обратите внимание, что когда кончилось прошлое лето, то «ударили» по Лесному кодексу — поломали ряд статей и т. д. Все осталось по-прежнему, и сейчас, по существу, никакой профилактики не проведено... Не хотелось бы, чтобы ситуация повторилась, но изменений практически никаких.

Вопрос (Цыганов В.В.):

Происходят быстрые изменения во всех сферах. Депутат ГД Грачев делает социально-экономические оценки законов, ну, хотя бы иногда. Есть ли какие-нибудь оценки социально-экономической эффективности правового государства как системы управления? Это первый вопрос. И второй вопрос, он касается будущего правового государства. Есть один путь, скажем, американский путь — суперрегулирование, огромное количество законов, которые постоянно вводятся, очень быстро, и неотвратимые, жесткие меры наказания. В условиях быстрых изменений есть и другой вариант — меньше регули-

рования, меньше норм, но зато и необязательность их исполнения. Как Вам кажется, какой из этих вариантов лучше?

Ответ:

Как я уже сказал, у нас в отношении к государству в целом как к феномену нашей жизни таково, что никто давно не просчитывал его развитие в целом. Сейчас существует несколько групп по корректировке «Стратегии–2020», и та экспертная комиссия, № 14, которая касается работы государства, имеет игривое название «Уменьшение присутствия государства...». Конструкция, которая положена в основу Стратегии, а ее готовят в Правительстве, АНХ и ВШЭ, исходит из того, что чем меньше государства, тем лучше. На мой взгляд, это очередная грубейшая ошибка. Советую почитать последний журнал «США и Канада» со статьей Дейкина о том, что президент Обама стал вторым Рузвельтом, который интуитивно уловил тот факт, что роль государства давно уже изменяется в мире, что либерализм — и новый, и старый — давно уже полетел в корзину. У нас, к сожалению, никакой прогностики не было. Замечу, что в 1975 г., когда готовился прогноз НХ на 20 лет, институты АН, в частности и тот, в котором я на тот момент работал, пытались прогнозировать какие-то параметры развития государства как такового, и не только методом экстраполяции. Были модели т. д. Это, повторюсь, был 1975 г. Потом все пропало. Мне ничего неизвестно на эту тему. Безусловно, уменьшение присутствия государства выгодно для бизнеса. У них одна задача — уменьшать административные барьеры. Но даже сам бизнес говорит, что чем чаще его проверяют по техническим требованиям, тем ему лучше. Здесь прогноз должен быть выстроен по целостной компоненте государства, а не только по тем органам, которые могут быть.

Теперь по поводу будущего государства. Тут могла бы быть целая дискуссия на эту тему. Кстати, у нас скоро будет очередная школа-практикум для молодых юристов России, СНГ, ближнего и дальнего зарубежья. Там есть рубрика — «Ярмарка

идей». Мы сейчас вытащили с молодыми ребятами две идеи, которые хорошо было бы обсудить, т. е. не идея, а ее предтеча. Первая — будет ли государство растворяться в мировом сообществе, по типу Римского клуба. И второе: в Высшей школе администрирования прошла конференция — «Роль государства в формировании информационного общества». Академик Макаров очень лихо определил будущее: все просто, поскольку информатизация охватывает сначала деревни А, Б, В, Г, потом муниципалитеты — сельский и городской, потом все выше и выше. И все станет известно, все будет упрощено, доступ к информации, решения и т. д. Я думаю, что это несколько механистическая трактовка. Поэтому как построить будущее — это очень сложно, нет исходного понимания даже. В условиях уменьшения присутствия государства будет, скажем, уменьшаться и лицензирование. Но в сфере строительства такое уменьшение может привести к катастрофе. Эта мера пока не нащупана, потому что целиком феномен государства не предстает перед глазами.

Вопрос (Соловьев А.И.):

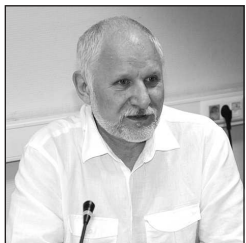
Как Вы считаете, почему в России правовые регуляторы не работают должным образом? В чем причина этого?

Ответ:

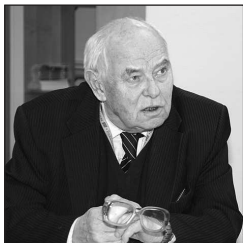
Существует примерно пять-шесть причин того, почему регуляторы плохо или совсем не работают. В каких-то сферах не работают потому, что две причины мешают или одна. Я бы начал с качества законов. Оно, конечно, невысокое, не только с точки зрения текста, а с точки зрения его прогностического существования на будущее. Когда в стране началась перестройка, и в 1992 г. поспешно принимаются несколько рыночных законов, в том числе Закон о товарной бирже. Проходит год-два, и их появилось около 700. Через три года они исчезают. Законодательство вносит какую-то функциональную суету, не просчитывая ничего до конца. Необосно-

ванность законов — это первое. Низкое качество законов как текста. Необеспеченность законов ресурсами. Ресурсы, подчеркиваю, финансовые, материальные, кадровые, информационные. Что такое информационные ресурсы? Эта функция была у Вас раньше, а теперь, по новому закону, перешла ко мне, но информация по-прежнему течет к Вам. Это тоже существенно. Третий фактор — это неумение и нежелание реализовать закон. Это, видимо, наша ментальность российская. Дело не в истории только, многое наблюдается в последние годы и на наших глазах. Приведу комический пример, если можно, но он позволит ответить на Ваш вопрос. В Институт без конца приходят поправки к законам, в том числе к УК. Одна из поправок приходила такого типа: есть случаи воспрепятствования движению поездов на ж/д, когда что-то подкладывает на рельсы. Подготовили проект закона, который добавляет статью о воспрепятствовании движению транспорта такой нормой. Но видов воспрепятствования разным видам транспорта довольно много. Наш ответ был очень простой: родовое понятие «воспрепятствование» охватывает и эту ситуацию. А в чем причина? В данном случае Минтранс не хочет реализовывать закон, который требовал от них дополнительного просвещения, перемены взаимоотношений каких-то ресурсов, обучения кадров. Легче было норму изменить так, чтобы она сразу давала внешний быстрый эффект. Это часто бывает. Иногда причины действуют совокупно.

В дискуссии выступили:



Сулакшин С.С.



Чернавский Д.С.



Кара-Мурза С.Г.



Багдасарян В.Э.



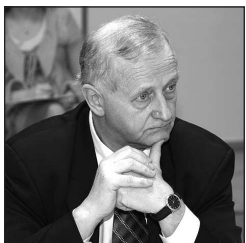
Вилисов М.В.



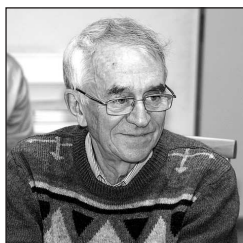
Колесник И.Ю.



Семененко И.С.



Цыганов В.В.



Лексин В.Н.



Соловьев А.И.

Выступления

Правовое, социальное, нравственное государство

*С.С. Сулакшин, доктор физико-математических наук;
доктор политических наук*

Хочется поблагодарить Юрия Александровича за содержательный доклад и поделиться определенными откровениями. Например, о том, что доклад мэтра, апеллирующий к многочисленным работам и авторитетам, позволяет сделать вывод, что категориальное понимание правового государства до конца не оформлено. Ищу ответ: почему? При том объеме исследований и той частоте практических апелляций к этому понятию, представлений об этом институте. Нахожу ответ вот в чем. Здесь, как и почти в каждой гуманитарной области, есть два ракурса, два подхода: один — констатирующий, описательный. Юрий Александрович его определение дал: «Правовое государство — это то, которое исполняет конституцию, имеет законы, защищает интересы граждан и т. д.». Но это определение не выявляет категориальной сущности, сущностного признака государства, которое можно называть правовым. Ведь все это функции государства. Оно исполняет их, будь оно правовым или если даже мы не считаем его правовым. Этот подход не очень энергетизирующий поиск мысли.

Есть другой подход, когда перед тобой встает задача не только описания, но и строительства. Построить дом, не понимая его чертежа, законов устойчивости или сопромата, невозможно. И эта мысль заставляет искать сущностные основания для понятия «правовое государство». Доклад и дискуссия, безусловно, выводят на какие-то новые ракурсы. Прежде всего сам концепт или категория «правовое государство» — это идеальный тип. Мы говорим «правовое

государство или не правовое», а точнее нужно бы задать вопрос: «В какой степени это государство правовое? По каким многочисленным критериям мы можем применить некую количественную меру, чтобы охарактеризовать степень его “правововости”, т. е. степень правового характера?» Хочется найти эти измерения в пространстве оценки, взвешивая по каждой оси которого, можно в итоге сказать: «Оно правовое, на 100% достигнут идеал, или оно совершенно неправовое, находится на нулевой отметке, или в какой-то степени наблюдается регресс или, наоборот, прогресс. Реагирует оно на правовые новшества и движется в сторону правового государства или в обратную сторону?». Поэтому мысль обращается к первоисточкам, к тому, что такое в своем генезисе государство. Я не случайно задавал вопрос: «А может ли государство быть неправовым?» И сам на него пытаюсь ответить. Государство в определенной степени тождественно праву. Ведь государство — это прежде всего социальная оболочка, организация общежития, которая, первоначально зарождаясь, порождала порядок. Порядок, как правило, поведения, который прогностичен, нормативно предписывает некоторые типы поведения. Сам по себе порядок первичен. Он достигается по крайней мере тремя институциями. Порядок может достигаться насилием. Когда государства рождались как протогосударства, то достаточно было суверену, князю или племенному доминанту быть настолько сильным, чтобы заставляя силой современников, сожителей по сообществу следовать некоторым правилам. Ему не нужно было никакого права.

Вторая институция — это традиция, сакральность, это культурные типы поведения, которые позже устанавливали порядок в силу того, что это было привычным, и люди, даже не задумываясь, их исполняли. А вот третий источник, третье пространство, третья институция — это и есть то самое право, т. е. некий общественно достигнутый договор о правилах поведения, о порядке действия. Мне пред-

ставляется, что правовое государство, дефиниция или образ, категориальность которой мы разыскиваем, так же как социальное государство (я буду настаивать, что есть более общий и эволюционно стоящий тип нравственного государства), — все они сущностно возникают тогда, когда присутствует доминирующий тип организации порядка в этом обществе. И если доминирующий тип — это право, наряду с двумя перечисленными — насилием и традициями, то тогда правовое государство — это государство, в котором порядок в исчерпывающем объеме общественных отношений доминирующим образом обеспечивается правом. По каким конкретным показателям можно судить, в какой степени это доминирование реализовано, и что нужно предпринять в отдельных институциональных преобразованиях, в правовом поле, в организационно-функциональном поле строительства государства как системы органов управления? Эти измерения хочется найти, и я попытаюсь их найти. Я благодарен Юрию Александровичу за то, что он дал несколько исключительно важных подсказок для направления этих поисков. В частности, он в докладе заговорил о ценности, и представляется, что никакое право, которое, конечно же, описывает общественные отношения, без явно указанных ценностей не может существовать. Явно указанные ценности абсолютно необходимы, с тем чтобы категориальное пространство строительства правового государства было заполненным, было полным. Юрий Александрович, наша Конституция и современный мейнстрим западного госстроительства и развития эти ценности провозгласили. Это права и свободы граждан. Действительно, в Конституции написано, что государство обязано обеспечить их выполнение. Задаю вопрос: «А иных ценностей не бывает, важных для устойчивости и полноты жизни сообщества? А иные ценности государство не должно обеспечивать?» И сам отвечаю, что, конечно, должно! Значит, ограничение набора ценностей правами и свободами — это некое урезание, это заданная дефицитность,

это запрограммированный тип государства, качество государства, это не тип, не функция. Отвечаю на вопрос Юрия Александровича «Что такое правовое государство?». Тип государства, функция государства? Я отвечаю, что это качество государства, которое задается количественной мерой. Указанный дефицит ценностей программирует то, что государство, устроенное по либеральному принципу, правовым быть не может. Докладчик совершенно правильно и ответственно, ссылаясь на академика Нерсесянца, заявил, что право дуалистично, что оно не может быть правом, если оно безнравственно. Я вижу шесть направлений или осей мерности, которые могут в итоге давать оценку степени правового характера государства.

1. Это порядок как апелляция в отношениях к ценностям. Если этот комплект не полон, то, соответственно, будет и дефицитно ущербна степень правового государства.

2. Это развитие самого по себе права как нормативно-регулирующего массива правовых порядков и процедур.

3. Очень важное. Это соотношение нормативно-правовых установлений и регуляций и политико-правовых установлений, вопрос о котором в работах нашего Центра поставлено как задача. Мы пришли к ее решению через предложение специального типа нормативно-правовых документов, которые объединяют политическое и нормативные начала. Это возможно, когда право и управление синтезируются с целью снять дефицит прозрачности и конфликта интересов двух начал регуляции.

4. Это развитость институтов и процедур правоприменения. Это, конечно, судебная практика, это государственные институты управления, которые воплощают смысл правового государства.

5. Это развитость правовой культуры. Юрий Александрович об этом говорил. Разумеется, что никакое право не будет эффективным в государстве, если 80% населения законов не знает.

б. И, наконец, шестая позиция, тоже очень важная — это соотношение духа и буквы в правовых регуляциях, справедливости и нормативно-правового предписания, ценности, которое население сердцем воспринимает, нервом, шкурой чувствует. И для него это тогда справедливо, когда прозрачно, нравственно, реализуется «правильно».

Вот шесть направлений, по которым может осуществляться строительство, по которым может быть оценена мера, а в результате и композитный индекс степени правового характера государства.

Ценности порождают норму, порождают полный список выбора в государстве своей судьбы, своей сущности, своего состояния. От них производными являются институты, органы, функции государственного управления. От них производные процедуры, процессы, механизмы, которые воплощают одну из осей измерения — степень правового государства. Качество итоговых институций и соответствие выходных кондиций отношений в обществе ценностной матрице, которая изначально первична и без которой никакого правового государства быть не может, и дают меру «правовости» государства. Это и есть степень правового характера государства.

Главный вопрос — «Что такое правовое государство?» Это тип, это функция, это целеполагание? Это качество государства, которое поверяется количественными мерами. И возвращаясь к своему вызову, который до конца еще не понят. Если верно представление, что и правовое, и социальное государство есть производное от нравственно опосредованной матрицы ценностей как мотиваторов, имеющих начало в поведении, как начал, опосредующих правила и порядки поведения в обществе, то мы обязаны говорить о некоем новом состоянии государства — государства нравственного. Это наша постановка в общем поддерживается докладом Юрия Александровича, в целом ряде его позиций есть похожие догадки, похожие сектора развития мыслей.

О природе законов

Д.С. Чернавский, доктор физико-математических наук

Я не юрист, поэтому могу допускать ошибки. Но я буду говорить с позиций синергетики, а также с биологических позиций. Поведенческие реакции, их возникновение, их реализация в этологии, в биологии — в настоящее время очень интересная проблема.

Первое утверждение. Жизнь наша и других в принципе не формализуема. Есть такое понятие — неформализуемое явление. Юриспруденция есть попытка формализовать неформализуемое явление. Тем не менее попытки имеют место, всегда были, есть и будут. Удачно или неудачно формализовать — зависит с точки зрения синергетики от спектра поведенческих реакций. Екатерина II говорила, что прежде, чем ввести закон, нужно ввести обычай. Если обычай привьется, его общество примет (а обычай — это поведенческая реакция) — то можно на этом основании сделать закон. Обычай либо принимается, либо не принимается, зависит от того, сколь широк спектр, разброс реакций. Всем известно, что поведенческие реакции в разных странах очень различаются. В Швейцарии, несмотря на многонациональность, они очень унифицированы. В скандинавских странах унифицированы, а в Китае и Индии — наоборот. Если широкое распределение, то формализовать его невозможно. Обязательно остаются большие куски, для которых данный закон, данная формализация будет неприемлема, неадекватна.

Как выходило из этого положения и человечество, и все живое? Если распределение узкое, тогда правовое государство будет то, в котором сформулированные законы будут адекватны обычаям. Они исполняются, и слава богу. В противном случае население разделяется на группы, сословия, и тогда либо формализуются обычаи (т. е. пишутся законы)

о том, что в данном сословии действует такое-то законодательство — мировой суд, а в другом сословии действует дворянский суд или суд для духовенства и т. д. И это выход из положения. В этом случае между сословиями тоже устанавливаются некие формальные отношения, законы выполняются. Можно назвать такое государство правовым, хотя оно недемократично. В нем отсутствует тезис о природном равенстве людей, в нем отсутствует тезис о правах человека, потому что оно сословное. Короче, в нем многое отсутствует, но, я думаю, что и в Китае, и в Японии, и в Индии обычаи остались в значительной мере сословными. Это играет роль и обеспечивает социальную стабильность общества. Возможно, эти обычаи со временем изменятся. Допускаю, что тогда в этих странах начнутся всякие революции.

Законы, конечно, должны быть моральными. Что это значит? Любая мораль — и христианская, и магометанская, и иудейская в конце концов — заключена в заповедях. Чем отличаются заповеди от законов? Заповеди абсолютны, в том смысле, что наказание за заповеди не предусмотрено. Не убий, не укради. А если все-таки украл, то что? А ничего! Не укради — и все.

Законы отличаются тем, что всегда предусмотрена мера ответственности. В этом смысле законы, конечно, должны соответствовать заповедям, с учетом меры наказания за нарушение. Дополнительные «принципы» (свобода, равенство, права человека и т. п.) в заповедях не упомянуты и потому к морали прямого отношения не имеют.

И, наконец, последнее. Основной вопрос: что называть правовым, а что не правовым? У меня впечатление, может быть, неверное, в том, что современные российские законы просто списаны с западных законов. Они не учитывают широту распределения по поведенческим реакциям, поэтому неадекватны реальности и, в принципе, не могут выполняться. Нужно менять не законы, а задуматься об основной концепции развития законов государства Российского. Нельзя

швейцарские законы или французскую декларацию, написанную впопыхах во время революции, класть в основу нашей Конституции. Сейчас копируют тексты иностранных законов в больших количествах.

В целом мне очень понравился доклад, содержательный интересный.

Идеологическая компонента юридических понятий

С.Г. Кара-Мурза, доктор химических наук

Само понятие правового государства в контексте доклада — число евроцентристское. Оно и появилось в специфической культуре Запада в момент его самоназвания как правового. Исходит это представление из отрицания культурных различий человечества. Евроцентризм постулирует, что в мире есть «столбовая дорога цивилизации», которую открыл Запад и при движении по которой происходит правильное развитие государства и общества. В частности, возникает правовое государство. Отсюда следует, что правовым государством надо считать то, в котором право построено по канонам Запада.

Если же признать, что человечество, как сложная «экологическая система», с необходимостью обладает разнообразием и сформировано из разных культур и социальных структур, то правовым государством следует считать совершенно иной тип общественного устройства. Можно сказать, что правовое государство — это такое, в котором расхождение между правом и культурой не превышает некоего минимума. Между правом и доминирующими в обществе культурными нормами всегда есть противоречия, но они не должны быть слишком большими. Если так, то имитация чужих (в данном случае западных) законов сразу делает государство неправо-

вым, если смотреть на него через призму норм конкретной местной культуры.

Стоит помнить, что в начале XX в. попытки переноса модели демократического правового государства типа Соединенных Штатов в Латинскую Америку породили целый ряд самых жестоких диктатур. Самыми зверскими были те государства, которые пытались имитировать эту чужую модель досконально.

Если всерьез, а не в демагогических целях вводить в научный обиход понятие правового государства, то нужно заранее быть готовыми к тому, что они будут разными. Конечно, проблема этим не снимается, потому что любая культура и внутри себя всегда гетерогенна, в каждой есть разные ценности, находящиеся в конфликте. Несоизмеримость ценностей на том же Западе приводит к противоречиям, которые неразрешимы в рамках права. Такие проблемы приходится решать неправовыми способами, через переговоры и соглашения, часто неформальные. Об этом идут дебаты даже в понятиях современного либерализма. К чему же пришли в этих дебатах? К тому, что с точки зрения интересов общества многие тоталитарные государства оказываются более правовыми, чем либеральные государства Запада: они больше соответствуют тем культурам, в лоне которых действуют. А если бы эти культуры — например, Ирана или Сирии — имитировали (реально, а не для спектакля) западные правовые нормы, то они стали бы именно неправовыми. Вот в чем, мне кажется, суть конфликта, заложенного в теме доклада.

Неправовых государств не существует

В.Э. Багдасарян, доктор исторических наук

Начну с цитаты В.В. Путина: «У нас есть одна диктатура — это диктатура закона». Понятно, что не российский премьер является основоположником данного подхода. Это опреде-

ленная традиция, идентифицируемая идеологическая парадигма. Она восходит еще к Ш. Монтескье, провозгласившему: закон должен быть похож на смерть, которая не щадит никого. Но это подход не универсальный. Я приведу принципиально иную цитату. Цицерон: «Высший закон — это благо народа».

Итак, все-таки диктатура закона или диктатура блага народа? Здесь сталкиваются принципиально различные в ценностном плане парадигмы. Более того, данный вопрос был положен в основу конструирования двух моделей государственности. Обратимся к Библии. Царь Соломон судил не по императиву диктатуры закона, а именно по императиву блага народа. И вот принципиально иная ситуация. Англия эпохи огораживаний. Известны прецеденты, когда детей казнили за украденный хлеб. Лучший манифест, который когда-либо был выдвинут против концепта правового государства, — это Нагорная проповедь Христа. Она выстраивается через постоянное противопоставление: закон и справедливость. Закон фарисеев и саддукеев сталкивается с христианской этикой любви.

Признаками правового государства, которые номинируются в литературе и были критически раскрыты в представленном докладе, сводятся к трем основным положениям: верховенство закона, защита прав и свобод человека и гражданина, принцип разделения властей.

Вначале о верховенстве закона. Нет государств, которые не исходили бы из верховенства закона. Апология законности обнаруживается в самых различных государственных системах. Законники (легисты) в циньском Китае — кто скажет, что они не исходили из главенства закона? А апология закона со стороны саддукеев в иудаизме? Саддукеи не случайно фигурируют в христианской критике как законники.

Генезис законов связывается с появлением первых табу. Их возникновение соотносится с возникновением самого общества. Первоначально законы закреплялись традициями. Далее появляются письменные законы. Универсального

типа законов нет, соответственно, неправовых государств не существует.

Другое дело, что есть разные правовые модели. Так, существует по сей день шариатское право. В Византии функционировала своя особенная система права. Есть талмудическая правовая традиция. На основании обращения к ней в Израиле не принимают Конституции, говоря, что высший закон — это Тора.

Второе положение в теории правового государства — защита прав и свобод человека. А что такое человек? Разные культуры дают неоднозначный ответ на то, что понимать под человеком и что, сообразно этому, нужно защищать. В Средние века полагали приоритетность для человека загробной жизни. Поэтому в средневековом понимании нужно было защищать прежде всего душу человека.

На Западе сформировался исторически определенный интеллектуальный мировоззренческий контекст трактовки феномена человека. Идея прав и свобод в западном понимании сложилась, когда всеобщего гражданства еще не было. Поэтому не все люди являлись людьми. Раб, дикарь — это не человек. Еще в XIX веке не только в США, но и во многих странах Европы обычным явлением было рабовладение. Право воспринималось как социальная преференция. Поэтому категории права и свободы, как они складывались на Западе, соотносились с определенной идеологической традицией, а именно — с традицией либерализма. И характерно, что Дж. Локк относит к естественным правам человека не только свободу и жизнь, а еще и собственность. Для многих культур эта «естественность» далеко не очевидна.

Наконец, третья составляющая в доктрине правового государства — концепт разделения властей. Совершенно согласен с докладчиком, что теория разделения властей не являлась изобретением Ш. Монтескье. Принцип разделения обнаруживается в разных моделях государственности, с разным форматом власти. Другой вопрос — о формах раз-

деления. Оно не однородно: в католицизме это теория двух мечей, в исламе это власть эмира и имама.

Таким образом, неправовых государств не существует. Следовательно, и правовое государство есть некая абстракция. Как категория она может быть использована в том или ином контексте для различных политических целей.

Если мы посмотрим англоязычную литературу, то там понятие «правовое государство» вообще не используется. Есть принцип верховенства закона, но это не одно и то же.

В России генезис концепта правового государства сформировался в XIX веке и был связан с немецкой правовой традицией рехштатизма. Неслучайно Чичерина, Новгородцева, Кистяковского и Ковалевского называли рехштатистами. Но доктрины немецкого рехштат-государства и российского правового государства не тождественны. В Германии правовое государство понималось в рамках идеи единого закона для единой немецкой государственности. По-видимому, первым данное понятие ввел Роберт фон Мольте. В мольтевской трактовке, есть малогерманский вариант объединения — чисто немецкий, а есть вариант объединения с Австрией. Австрийское государство характеризовалось как полицейское, а потенциальное немецкое противопоставлялось ему в качестве правового. Контекст, таким образом, был бы совершенно иной: единое право на всю германскую территорию как фактор объединения.

В России все было воспринято иначе. Правовое государство утверждалось в России как чисто либеральный проект. Прежде всего подразумевалась защита индивидуума. Самодержавие — это государство не правовое, а то, что на Западе, — правовое. Советский Союз — не правовая система, а то, что, опять-таки, на Западе, — правовая. Это был определенный аксиологический выбор. Он целиком вписывается в идеологию либерализма. Использование концепта правового государства в России исторически было направлено на подрыв традиционной модели российской государственности. Эту роль она выполняет и сегодня.

Правовое государство: выбор между законом и справедливостью

М.В. Вилисов, кандидат политических наук

Хочу поблагодарить докладчика и всех участников дискуссии. На мой взгляд, как человека, имеющего некоторое отношение к юридическим исследованиям, дискуссия важна, в том числе, и тем, что она получается междисциплинарной. Сердцевина проблемы — это то, как мы понимаем право. Или мы понимаем право только лишь как социальный регулятор и совокупность законодательных норм, или же мы понимаем право как воплощение справедливости и тот идеал, к которому нужно стремиться. Если все-таки отбросить положение, что концепция правового государства была выдвинута с какими-то злонамеренными целями, то объяснить возникновение этого концепта можно стремлением к некоему идеалу и утопии, когда право должно ограничить государство. То есть это право должно быть установлено государством. Оно должно содержать некий набор ценностей, которые выступают ограничителями, определяющими началами деятельности самого государства. Притом что право является порождением государства и государственной власти. Сама по себе идея важна в ее постановке, а необходимость ее возникла, на мой взгляд, в связи с кризисом регулирования общественной жизни религиозными нормами. Именно тогда, когда произошло освобождение от регулирования религиозными институтами, и возникла необходимость их чем-то заместить — таким, что было бы универсальным, признаваемым и что ограничивало бы государство.

В этом контексте, если мы понимаем государство как основанный на некоей системе ценностей институт, разграничивать понимание правового государства и нравственного государства, как предлагает Степан Степанович, мне кажется, смысла нет. Здесь по большому счету речь идет об одном

и том же. Другой вопрос, что в современных условиях четко не определен субъект — единый, мощный, обладающий ресурсами и способный поддержать реализацию права. Этим субъектом является государство, одновременно выступающее левиафаном, которого мы хотим постоянно ограничивать. Гражданское общество — это, с правовой точки зрения, еще большая абстракция, чем само по себе государство как институт. Поэтому мне кажется, что реальное построение правового государства в таком понимании вообще очень сложно. А вот если говорить о государстве, которое добивается эффективной, не 100-процентной, но какой-то высокой доли реализации принимаемых законов, то такая постановка задачи вполне рациональна; и хорошо, что в технологическом плане современная наука, не только юридическая, сегодня достаточно далеко продвинулась в ее решении.

Правовое государство и правовое сознание

И.С. Семененко., доктор политических наук

Я тоже хотела бы поблагодарить за очень интересный доклад и не менее интересное обсуждение: поднятые вопросы действительно взволновали всех, хотя на первый взгляд — тема сугубо правовая, юридическая. Но правовое государство — это ценность и общественное благо, и в таком качестве поднятые проблемы близки независимо от сферы научных интересов.

Хочу подойти к определению сущностных характеристик правового государства под несколько иным, чем уже было рассмотрено коллегами, углом зрения. Правовое государство — это такое государство, которое обеспечивает соблюдение правил общежития гражданами, создание социально дружественной среды обитания. А институты правового государства выстраиваются на фундаменте правового со-

знания его граждан, принятия ими правил поведения и норм взаимодействия в публичной сфере.

В современном обществе рост обособленности людей и становление «индивидуализированного общества» (З. Бауман) ведет к фрагментации социума, и правовое сознание «сцепляет» граждан, поддерживая необходимый уровень социального доверия. Динамика правового сознания и его институционального обеспечения и определяет «современность» демократической политики. Жесткая критика государственного мультикультурализма, которая прозвучала в выступлениях лидеров ведущих европейских стран, опирается на такую аргументацию: в результате политики поддержки групповых идентичностей в теле политической нации образуются обособленные инокультурные сообщества — носители культурных, социальных, религиозных и правовых практик, непривычных, чуждых и зачастую не совместимых с нормами большинства. Ожесточенные споры вызывает проекция этой доктрины в социальные практики интеграции иммигрантов. В публичной дискуссии взвешиваются приобретения и издержки такой политики для социального государства и для социальной сплоченности принимающих сообществ. В связи с выплеском религиозного фундаментализма в условиях растущего присутствия исламской идентичности в странах Запада остро стоит сегодня вопрос о границах толерантности в публичной сфере. И вопрос о допустимости особых правовых практик и норм обычного права (в частности, шариата) в демократическом правовом государстве стал одной из самых острых проблем в повестке дня публичной политики. Даже теоретики современного либерализма не пришли к согласию по этой проблеме (в числе последних публикаций на эту тему — вышедшая в нынешнем году в русском переводе книга британского исследователя, профессора Лондонской школы экономики Ч. Кука-таса «Либеральный архипелаг: теория разнообразия и свободы», развивающая аргументы сосуществования культур и их носителей в русле классического либерализма).

В развитых странах утверждение правового сознания долгое время догоняло развитие институтов, а затем, где-то к середине XX в., случилось некое выравнивание, и правовое сознание стало обгонять институты и «подтягивать» их под себя. Если следовать логике Ю. Хабермаса, «сегодня процесс дискутируемого *воплощения* универсалистских конституционных принципов скорее увековечивается в актах простого законодательства. Демократическое правовое государство становится проектом, а одновременно результатом и ускоряющим катализатором рационализации жизненного мира, выходящей далеко за пределы политической сферы»¹. В России правовое сознание не стало общепризнанной общественной ценностью, и сама категория «общественного» не наполнена энергией социального действия. Российское общество можно в этом смысле назвать «расколотым обществом». Традиционные расколы (между элитными слоями и массовыми группами, между западниками и сторонниками «особого пути», между «включенными» и маргинализированными группами) углубляются и прирастают новыми проявлениями например, все более глубокими разрывами между постмодерном и архаикой в современном российском социальном и культурном поле. Характерной чертой российской современности стало и состояние расколотого индивидуального сознания: в нем сталкиваются европейские и неевропейские поведенческие установки, постсоветские и советские ориентиры, правовые и неправовые ценности. Сама социальная ткань социума оказывается разорванной, и негативно-критический настрой общества по отношению к своим институтам и к своей повседневности требует осмысления в контексте кризиса развития.

Хочу коснуться и другого вопроса, который был затронут в нашей дискуссии. Речь идет о соотношении национального, международного и мягкого права. В контексте нынешнего ми-

¹ Хабермас Ю. Философский спор вокруг идеи демократии. Лекция вторая. Институт философии, Москва, апрель 1989 г. <http://www.kant.narod.ru/habermas.htm>.

рового развития, когда остро стоит вопрос о перспективах глобальной управляемости, именно мягкое право становится во многих случаях инструментом регулирования отношений между субъектами мирового развития — государствами, международными организациями, структурами, не имеющими юридического статуса субъектов международного права (типичный пример — «Большая восьмерка»), корпоративным бизнесом, структурами глобального гражданского общества. На основе мягкого права могут формироваться международные режимы регулирования: так развиваются, например, практики корпоративной социальной ответственности, которые организуют добровольное участие бизнеса в реализации социально значимых инициатив, выходящих за рамки их обязательств перед государством в рамках корпоративного права. Включенность компании в такие практики мягкого регулирования напрямую влияет ее конкурентоспособность, одной из составляющей которой является уровень общественного доверия к бизнесу.

Проблема доверия лежит в основании фундамента правового государства. И для России вопрос о доверии — между гражданами, к власти и ее институтам, к механизмам правоприменения — ключевой для оздоровления социального климата в обществе и для формирования ценностных основ правового сознания и поведения.

Законы для избранных?

И.Ю. Колесник

Классическая концепция правового государства подразумевает ограничение деятельности государственных органов через четко и определенно установленные функции.

В текст же действующей Конституции России концепт правового государства был искусственно помещен для того, чтобы с помощью права использовать этот концепт в интересах узкого круга лиц.

В итоге в России концепция правового государства из классической формы переродилась в концепт верховенства права, но какого права? И это не право, которое поддерживало бы большая часть общества, что подтверждается низким уровнем правосознания и правовой культуры и распространённостью правового нигилизма. Получилось, что для России, в общем-то, правильный концепт и абсолютно здравая идея, с которой мало кто спорит, и все его поддерживают, считая, что это регулятор правильный, что верховенство закона правильно, теория правового государства превратилась в инструмент построения совершенно другой системы, прямо противоположный интересам большинства населения.

Не секрет, что у нас до сих пор законы пишутся по советам Европы и некоторых других зарубежных стран. Ну давайте пригласим мировое сообщество. Они нам напишут хороший Гражданский кодекс. Хорошее другое законодательство. Будет ли оно нашим? Будет ли соответствовать интересам всех групп населения?

Другой пример — «убогие» пояснительные записки к законам. Они не основаны на анализе фактической ситуации в рассматриваемой сфере, количественных данных, документов и другой значимой информации. Посмотрите на количество иностранных консультантов, которых оплачивает администрация президента для написания тех же указов президента и иных актов.

Право — не наше. Правовое государство, которое у нас записано, не соответствует российским традициям, реалиям. Как один из примеров, попавших в СМИ, можно вспомнить ситуацию с проектом закона о национальной платёжной системе, когда американцы — собственники производства кредитных карт пишут свои замечания в проект закона, а государственным институтам и службам вменено в обязанность приводить в соответствие с законом высказанные замечания. Чего уже более?

Мне кажется, что гораздо честнее было бы сказать, что сегодня правовое государство — это цель и регулятор, кото-

рый можно наполнить любым содержанием. Но чтобы этого не происходило, нужно строить правовое государство, принимать законы, исходя из общего вектора правового строительства, обсужденного с обществом.

Кроме того, концепт правового государства и сам процесс построения правового государства требуют закрепления принципов, на основе которых и должен строиться рассматриваемый концепт.

Сегодня установившиеся в теории принципы права у нас больше технологические, чем содержательные. Мы как бы боимся в право ввести принципы содержательные или, как сегодня говорили, нормы ценностные. Это делает правило голым инструментом, который можно применять и в положительную, и в отрицательную сторону.

Необходимо также установить более конкретно баланс между правом как ограничителем деятельности государственных органов и правом как ограничителем деятельности большинства граждан и объединений граждан. Потому что сейчас первичный анализ правоприменения показывает, что у нас гораздо больший перекос в сторону права как ограничителя деятельности граждан. До сих пор не принят закон о федеральных формах исполнительной власти. Почему? Потому что это выступит ограничителем деятельности власти. Не приняты другие документы, ограничивающие деятельность федеральных органов исполнительной власти.

Органы власти быстрее и охотнее урегулируют те общественные отношения, которые минимизируют влияние гражданина и групп граждан на деятельность органов государства. В зарубежных странах есть и другой опыт. Например, в Основном законе ФРГ закреплено, что все немцы имеют право на сопротивление любому, кто предпринимает попытку устранить этот строй (ст. 20).

Что же делать, если концепт правового государства и принятые в соответствии с ним нормы по своему содержанию не отвечают интересам большинства населения? У государства

сейчас есть все механизмы для того, чтобы население не довело свою точку зрения до тех, кто принимает законы. Я бы содержание концепции правового государства обозначила как качество законов о возможности ограничения деятельности государственных органов, чем возможности утверждения общего верховенства права без уточнений.

В существующем виде концепт правового государства остается непонятной идеальной моделью без какого-то ценностного содержательного наполнения.

Оценка воздействия нормативных актов на объекты правового регулирования

В.Н. Лексин, доктор экономических наук

Постановка вопроса о результативности и эффективности закона (в более общем смысле — о его ответственности перед обществом) внешне парадоксальна. С одной стороны, каждый закон должен быть принят для блага общества, и уже поэтому речь нужно было бы вести только об ответственности человека за исполнение принятого закона вне зависимости от жесткости его предписаний: *dura lex sed lex*. Но с другой стороны, законотворчество и его результаты (как и все остальное в нашей жизни) «не без греха», и за это расплачивается не законодатель, а государство, народ, бизнес. Поэтому столь важно, чтобы каждый закон, принимаемый в России, можно было бы оценить не по тому, насколько он, например, приближает наше законодательство к «мировым стандартам» и страну — к идеальной модели социального, демократического и т. п. общества, а по тому, насколько позитивны те изменения, которые он вносит в конкретный объект правового регулирования: экономику, социальную сферу, защиту граждан от криминала и т. п. Задача оценки таких изменений исключительно сложна, поскольку они никогда не оказыва-

ют однозначного воздействия на все стороны (аспекты, содержательные составляющие) объекта правового регулирования и тем более — на интересы общества, бизнеса и конкретных лиц, связанных с функционированием этого объекта.

В дореволюционной России за всю тысячелетнюю историю ее права не было принято ни одного нормативного акта, воздействие которого на состояние общества, власти, хозяйствующих субъектов и конкретных групп населения можно было бы оценить только положительно. Достаточно вспомнить в связи с этим «Судебники» 1497 и 1550 гг., акты Земских соборов конца XVI — начала XVII в., «Сборное Уложение» 1649 г. и акты Земских соборов 50-х годов XVII в., законодательство о правовом статусе населения и о государственном строе, гражданское, уголовное и процессуальное законодательство периода становления и расцвета абсолютизма, законодательство первой половины XIX в. (вспомним, на каких условиях реализовывался «Указ о предоставлении крестьянам помещичьим и крепостным людям покупать и приобретать в собственность земли, дома, лавки и недвижимое имущество»), все правовые акты крестьянской реформы (от «Манифеста» 19 февраля 1861 г. до «Указа об устройстве крестьян Царства Польского»), документы Судебной реформы 1864 г. и ее угасания, наконец, предельно противоречивые нормативные акты в период буржуазно-демократических революций 1905 и 1917 гг.²

Большинство кодексов, законов и иных нормативных актов постсоветской России критикуется и самими законодателями, и юристами, и экономистами, и политологами, но, главное, населением и бизнесом. Причина чаще всего одна: крайне невнятное и негативно воспринимаемое воздействие на объекты правового регулирования. Исключение из этого правила также одно: полное удовлетворение крупного биз-

² Развернутый комментарий намерений и последствий вышеуказанных актов можно найти в великолепном девятитомнике «Российское законодательство X–XX вв.», изданном в 1985–1994 гг.

неса и стоящего за ним политическими силами в связи с принятием лоббированных ими правовых решений.

Но можно ли вообще дать сколько-нибудь обоснованную оценку результатов принятия конкретных нормативных актов — от Конституции РФ до постановления городской администрации о мерах по благоустройству дворовых территорий? Думаю, что можно, но не всегда с требуемой доказательностью и не по всем прямым, сопряженным и отдаленно связанным объектам правового регулирования. И здесь я хотел бы еще раз озвучить давно выдвигаемые мной утверждения о необходимости различения результативности и эффективности любых сознательно совершаемых (то есть целевым образом ориентированных) действий.

Под *результативностью* я предлагаю понимать соответствие параметров конечных результатов этих действий (в нашем случае — результатов принятия конкретного нормативного акта) соответствующим параметрам цели (в нашем случае — цели принятия нормативного акта); разумеется, что результативность принятия любого нормативного акта можно определить только в том случае, если из преамбулы или иных разделов этого акта можно вынести суждение о том, зачем он был принят. К сожалению, перечень целевых параметров принятия нормативных актов (или хотя бы намеков на возможность установления таких параметров) чаще всего содержится в крайне формально составляемых «обоснованиях» принятия актов, которые живут отдельно от текста законов и иных нормативных актов и уже поэтому никак не могут использоваться при оценке их результативности.

Эффективность (в отличие от результативности) — не сопоставление полученного с намеченным, а соотношение количественно выраженного (чаще всего в стоимостной форме) объема ресурсов, израсходованных на получение ожидаемого результата, к фактическому эффекту (опять же, в стоимостной, но, возможно, и в натуральной форме). Так, если нормативный акт регионального уровня устанавливает,

например, новый порядок контроля оплаты проезда граждан в отечественном транспорте, на организацию такого контроля требуются ежегодные расходы транспортных организаций в N млн руб., а эффект (т. е. ежегодные увеличения доходов в результате сокращения безбилетного проезда) составят M млн руб., то прямая эффективность принятия указанного акта составит M/N . При этом расходы и эффект могут обеспечиваться разными субъектами: например, затраты на реализацию нормативного акта о преференциях какой-либо коммерческой структуры может нести бюджет, а прямой эффект получит только эта структура, и в этом случае придется учитывать и увеличение поступлений соответствующих налогов в бюджеты и разных уровней, и выгоды всей цепочки эффектополучателей. В любом случае, всегда необходимо учитывать, кто несет расходы на реализацию закона и кто получит прямой и сопряженный эффект. Такого рода оценки эффективности нормативных актов не всегда возможны, но в ряде случаев просто необходимы.

Результативность и эффективность нормативных актов часто отождествляют. Так, по мнению авторитетного исследователя социологии права, эффективность закона определяется соотношением между целями содержащихся в нем правовых норм и результатом их реализации в социальной практике³. При этом сторонники таких отождествлений считают необходимым учитывать и такие факторы «эффективности», как соответствие содержания закона или другого нормативного акта социально-экономической ситуации (это я назвал бы «реалистичностью закона»), уровень правовой культуры и правосознания граждан, а также качество деятельности правоохранительных и правоприменительных органов. Короче, «эффективность права — это эффективность

³ Лапаева В.В. Социология права (под ред. В.С. Нерсесянца). М., 2000; Кудрявцев В.Н., Назимирчук В.П. Современная социология права. М., 1995 и др.

не какой-то отдельной нормы, а всей правовой системы»⁴. К сожалению, в значительно меньшей степени рекомендуется учитывать столь серьезные в современной России различия в реальном правоприменении и в правосознании тех, кто привык (вынужден) неукоснительно исполнять закон, и тех, кто сам может влиять на правоприменение в связи с наличием властно-административных, коррупционных и иных ресурсов.

Отмечу, что и в среде юристов давно существует традиция рассмотрения «Эффективности права» в понятиях его результативности (соответствие результатов ранее заявленным целям)⁵.

Проведение корректной оценки результативности и эффективности принимаемых нормативных актов тем более сложно, чем многоаспектней их результат. Так, принятие федерального закона об установлении плоской шкалы подоходного налога на физических лиц привело, по утверждению министра финансов РФ, к увеличению сбора налогов (что свидетельствует прежде всего о прежних массовых уклонениях от уплаты такого налога лицами с высоким уровнем доходов), но вызвало непрекращающееся социальное недовольство основной части населения страны. Как можно оценить результативность и эффективность таких федеральных нормативных актов, требующих для своей реализации огромных бюджетных средств, как решения о проведении в России мирового первенства по футболу или проведении зимней

⁴ Кульчар К. Основы социологии права. Методология и конкретные исследования. М., 1977.

⁵ Самощенко И., Никитинский В.И., Венгеров А.Б. К методике изучения эффективности правовых норм // Советское государство и право, 1971, № 3. С. 70–71; Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С., Глазырин В.В. // Эффективность правовых норм. М.: ВНИИСЗ, 1980; Эффективность закона (методология и конкретные исследования), Отв. ред. В.М. Сырых, Ю.А. Тихомиров). М.: Эффективность правовых норм, 1980. Тихомиров Ю.А. Эффективность закона: от цели к результату // Журнал российского права, 2008, № 10.

Олимпиады в Сочи? В связи с этим следует обратить особое внимание на весьма сложную оценку политических, экологических, социальных, нравственно-ценностных результатов принятия таких нормативных актов. Здесь необычайно трудны количественные или другие оценки выгоды, и разработчики обычно переходят в область юридической аксиологии, в область эффектного, но часто неубедительного политологического и социологического анализа.

Берусь утверждать, что в современной России *главной проблемой правового регулирования является не низкая эффективность, а слабая результативность реализации нормативных актов* и, более того, отсутствие во многих случаях самой возможности корректного и первого, и второго. Примеров множество, но я приведу лишь один, связанный со второй муниципальной реформой; речь идет о Федеральном законе № 131 «Об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Ни одна из декларированных в нем целей не выполнена, и, более того, состояние местного самоуправления за восемь лет после принятия этого закона по всем направлениям его правового регулирования признается ухудшившимся. И это тот нечастый случай, когда вину за это преимущественно возлагают на суть закона, хотя, по моему мнению, дело не в его юридической несостоятельности.

В отличие от многих моих коллег, я полагаю, что собственно *юридическое качество нормативного акта* не имеет решающего воздействия на его результативность и эффективность. Да, все признают, что юридическая техника наших законодателей в последнее время недопустимо ухудшилась, что федеральные законы принимаются без должного обсуждения, а вытекающие из них подзаконные акты далеко не всегда им соответствуют и т. д. Однако не следует забывать, что даже идеально (с позиций юриспруденции) разработанный и принятый нормативный акт может принести непоправимый ущерб обществу и конкретным людям, равно как

и то, что впопыхах принятый закон при его неукоснительном исполнении может быть чрезвычайно полезен. Отмечу в связи с этим, что в число поводов для бесконечного изменения уже принятых федеральных законов в последние десять лет крайне редко входило исправление чисто юридических погрешностей. Низкое качество нормативных актов чаще всего воздействует на объект правового регулирования не непосредственно, а косвенно, негативно влияя на всю сферу правоприменения и на уровень правосознания.

Мне довелось рецензировать ряд работ крупнейшего юриста России — Ю.В. Тихомирова, посвященных рассматриваемой проблематике⁶, и мне кажется, что корректная оценка воздействия нормативных актов на объекты правового регулирования может состояться лишь в том случае, если будет обеспечено предлагаемое Ю.А. Тихомировым реальное совершенствование порядка планирования и проведения законопроектной работы, механизма экспертной деятельности, информационного и аналитического обеспечения разработки проектов нормативных актов, а также расширения публичных консультаций и новых процедур, если удастся отказаться от кулуарного стиля подготовки и принятия законодательных решений.

Не исключено, что предметом последующих исследований рассматриваемой проблемы могло бы стать обоснование возможности сопровождения каждого принимаемого (корректируемого, признаваемого утратившим силу) закона официально установленным перечнем параметров, позволяющим строго и однозначно оценить результативность принимаемого решения (например, параметров сравнительной оценки криминальной ситуации до и после принятия закона

⁶ Лексин В.Н. Как право наше отзовется? // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование, 2011, № 2 (рецензия на книгу) «Эффективность законодательства в экономической сфере: научн.-практ. исследование». Отв. ред. проф. Ю.А. Тихомиров. М.; Волтерс Клувер, 2010, 386 с.

о полиции). Самостоятельным направлением исследований, актуальность которого трудно переоценить, могла бы стать и разработка методов вычленения воздействия собственно правового компонента на формирование и развитие той или иной политической, экономической и других общественно значимых ситуаций. Насколько мне известно, в России и за рубежом таких методов не существует, но пионерные исследования Ю.А. Тихомирова и его коллег дают все основания надеяться на их создание и практическое использование.

Правовые формы организации политической власти: проблемы современной России

А.И. Соловьев, доктор политических наук

Я начну с тезиса Владимира Николаевича о том, что мы тратим слишком много времени на разного рода понятийные уточнения. Но мне кажется, что в этом заложен большой смысл, поскольку таким образом прежде всего и проявляется междисциплинарный характер нашего дискурса. А от того, каким образом мы отображаем социальные объекты, в конечном счете и зависят наши выводы. В этом смысле — применительно к трактовке правового государства — и надо посмотреть, какие смысловые оттенки заложены в разных эпистемологических конструкциях политологов, социологов и правоведов, позволяющих лучше отобразить динамику этого объекта.

Начну с того, что при всем многоплановом характере права его функциональная характеристика определяется не законодательной формой существования, а источниками этой общественной формы (которые и обуславливают в конечном счете отношения права с моралью, с политикой и прочими сферами). Именно от них зависит, какие правовые формы примет политическая власть. Строго говоря, таких источни-

ков может быть только два: либо это индивид, либо это группа. Ничего другого в мире нет. (Конечно, кто-то разделяет позицию насчет божественного права, но я в данном случае беру только секуляризированную сферу.) Вспомним в связи с этим, что эпоха конституционализма впервые показала, что источником права может стать рядовой гражданин, т. е., условно говоря, индивидуальная личность в ее публичном, гражданско-правовом статусе. Смысл этого события состоял в утверждении зависимости власти и управления от структур гражданского общества, чьи интересы и стали ориентиром деятельности государства. И в западных демократических государствах эта конструкция получила полноценное законодательное оформление (здесь Сергей Георгиевич прав, утверждая, что западная модель права — эгоцентристская). Правда, именно такая модель и дала возможность сформировать в этих государствах систему правовой справедливости и, как следствие, устойчивого развития. Так что преобладание форм правового регулирования над политическими предпочтениями показывает, что такие государства просто переходят на новый уровень государственного регулирования и управления общественными отношениями. Управление, которое действует в коридоре политического консенсуса государства и общества.

Конечно, у разных государств разная траектория развития и, как следствие, разное отношение к правовым инструментам. Вот у Степана Степановича в целом получилась такая линейка в эволюции государства: правовое, социальное и нравственное. Боюсь, однако, что это не соответствует логике развития государственности ни в целом, ни в частности. Во-первых, государства, которые уже смогли на деле продемонстрировать силу правовых приоритетов, практически пошли по другому пути: они укореняют у себя политические модели «хорошего государства», т. е. такой организации власти, где структуры управления направлены не столько на укрепление законодательных форм регулирования жизнеде-

тельности, сколько на создание социального комфорта для каждого отдельного человека. То есть государство нацеливается и на создание новой среды жизнедеятельности рядового гражданина, и на соответствующую организацию политического управления. Понятно, что это значительно более высокая социальная диспозиция властей.

Во-вторых, формирование «нравственного государства» — это чистейший воды оксюморон, поскольку любая форма политического, правового или экономического регулирования всегда содержит определенные нравственные или моральные императивы. Причем нельзя забывать, что морально-этические ценности изначально диверсифицированы и опираются на групповые предпочтения. Так что говорить о «нравственном» — по аналогии с «правовым» — государстве как об особом типе госрегулирования (фиксирующем преобладающие способы управления общественными связями) — значит либо вести речь о популяризации в обществе наиболее общих моральных ценностей (например, из Нагорной проповеди), либо о принудительном распространении только определенной идейной системы, характерной для одной части населения. Характерно, что опыт тоталитарных стран уже показал последствия, с которыми сталкиваются народы, чьи режимы одержимы распространением самых «передовых» идеологий. И при этом я уж не говорю о механизмах, благодаря которым этические ценности могут стать составной частью механизма госрегулирования. Одним словом, в формуле «нравственного государства» не может содержаться ничего, кроме сугубо идеологических и пропагандистских интенций.

Возвращаясь к нашей теме, хочу еще раз подчеркнуть, что любое государство может стать правовым только тогда, когда поставит во главу угла интересы каждого гражданина, снимая, таким образом, значения этнических, конфессиональных или профессиональных идентичностей на его позиционирование в государственной системе. Я понимаю,

что люди, для которых приоритетна идея власти и государства, смотрят на человека сугубо технически, и его жизненные задачи рассматриваются как ничтожные по сравнению с «великими» целями государства. Эти носители имперского сознания пытаются уйти от человека, прикрываясь самыми «благородными» целями. Но нельзя не видеть и другого: что приоритет и значимость индивида часто используется в политике чисто символически, прикрывая совсем нечеловеческие стратегии. Об этом хорошо сказала Ирина Юрьевна, подчеркнувшая, что в практической политике либеральной идеей прикрывают сугубо групповые интересы.

Понятно также, что для России построение правового государства является просто «космической» целью. В этой связи хочу высказать свою точку зрения на то, почему в России не работает закон и почему у нас правовая форма государственного регулирования находится на периферии. В основании одна причина: власть и центры принятия решений находятся под контролем крупных ресурсно обеспеченных групп, которые и используют законодательные инструменты в своих интересах. Говорить при таком положении о «правах человека», «гражданских свободах» или «либерализме» просто смешно (если, конечно, не сводить либерализм к волевой тактике крупного бизнеса). Другими словами, источник российского права — это групповые интересы крупного бизнеса (в том числе и административного происхождения), которые (параллельно с распространением своих моральных ценностей) и создают не только реальную систему правоприменения, но и мистифицируют общественное мнение разговорами о засилии «либералов». Так что для нас несбыточной мечтой является построение государства, которое действовало бы хотя бы в соответствии со своей Конституцией.

И еще один сюжет, о котором не могу не сказать. Это действительно сложная проблема — разделение властей. Я думаю, что политический смысл разделения властей состоит в определении тех ограничений, которые накладываются на

любые элитарные группы, контролирующие различные структуры власти при решении обоюдоострых вопросов. Поэтому данная конструкция означает не функциональное разделение в механизме властвования (или распределение трудовых обязанностей в системе управления), а установление жестких коридоров возможностей и ответственности, которые накладывают на обладающих властными полномочиями игроков определенные ограничения (мешающие им единолично формировать повестку дня, реализовывать решения, контролировать этот процесс и т. д.). Иначе говоря, в разделении властей есть серьезный смысл, хотя общая логика развития государства ведет к тому, что исполнительная власть ломает — в силу преобладания своих ресурсов — эту конструкцию. Поэтому для различных государств необходимо установление различных, но наиболее оптимальных способов соотнесения таких полномочий. Для России же стандарты соотнесения законодательной и исполнительной властей пока не выстроены. И тем более они не основаны на приоритете гражданина. То есть для нас это чисто символическая форма отражения реальности, которая, видимо, еще долго не будет реально достижима.

С.С. Сулакишин

Очень интересно, что у нас на семинаре рождаются перекрестные дискуссии. Это достижение качества наших семинаров. Принципиальные возражения на то, что сказал Александр Иванович.

Первая позиция. Источником права является гражданин и группа лиц. Неверное утверждение! Потому что кроме гражданина и группы, интересы в которых всегда конфликтуют, существует арбитражирующая оболочка общества в целом. Оно, как правило, гетерогенно. Есть еще один корень арбитража — это государство. Это особая оболочка, которая создана людьми, понимающими, что у них может быть другой способ выяснения отношений конфликта, кроме как перегрызть глотку друг другу по праву силы. Это не абстракция, а реально суще-

ствующий актер, который продуцирует право, но в интересах снятия конфликтов, самое главное — в интересах того, чтобы человек был человеком. В противном случае, когда следует утверждение, что либерализм — источник нравственности и прогрессивности, устремленности, целеполагания, любых позитивных достижений, в России это абсолютно неправильное утверждение. Либерализм в этом смысле, как отражение интересов индивидуума, принципиально конфликтует с тем историческим вектором развития эволюции человечества, если оно хочет называться человечеством. Что такое либерализм как возможность гражданина стать источником права? Это как раз Россия, в которой не то что пахнет либерализмом, а уже нос нужно затыкать от такого либерализма! Это Конституция, в которой вся матрица ценностей общежития населения страны заключается в одном-единственном: права и свободы. У нас есть замечательный, самого высокого ранга юрист, который пояснил, что свобода — она для небедного человека. Бедный человек не может быть свободным, свободным может быть только богатый человек. И все это либеральное право сводится через Конституцию к тому, что можно назвать фамилию этого гражданина или этих нескольких граждан-сверхбогачей, которые являются источником российского права, российской Конституции. Фамилии можно назвать! Но эта ситуация абсолютно неустойчива и приведет, как и всегда приводила, к конфликтам. К тому, что этих граждан пометут либо в Магадан, либо в Лондон, в данном случае это абсолютно неважно. Опять наступит разруха, и опять наступит поиск той гармонии и той устойчивой модели, в которой либерализму этого типа, практически не различающегося с фашизмом, если заглядывать в системообразующие, категориально образующие координаты этих явлений, не место в будущей истории человечества. Так надо искать те институции, те формы и нормы, которые прежде всего производны от категориальной сущности человечества, отличающие его от стаи, где гражданин, по имени доминирующий самец, об-

ладая ресурсной возможностью, как Абрамович или Ходорковский с их миллиардами, готов перегрызть глотку соседу, он устанавливает порядки, он устанавливает это право. Это абсолютно деидеологизаторское происхождение либерализма в той форме, в которой сегодня Запад навязывает это всему миру. Сам в тупике и миру навязывает тупик. А вы еще предлагаете России забыть о том, что кроме как идти в тупик, могут быть найдены иные пути. Согласитесь хотя бы с тем, чтобы поискать эти другие пути.

А.И. Соловьев

Жалко, конечно, что Вы не слышите ни исторических, ни теоретических аргументов, предпочитая выдвигать свое собственное — к счастью, далекое от реальности — видение либерализма. Тем не менее попробую еще раз: либеральная конструкция отражает приоритетное право гражданского статуса личности в государстве по сравнению с прерогативами власти. Другими словами, это означает, что государство признает за каждым человеком право влиять на власть и использовать ее для удовлетворения своих интересов; что государство устанавливает социальный порядок, который выравнивает в гражданском смысле всех живущих в государстве людей (имущих и неимущих); что при этом каждый, кто пользуется гражданскими правами и свободами, несет ответственность перед государством и другими людьми, наделенными такими же правами.

С.С. Сулакишин

Это социальностью называется.

А.И. Соловьев

Степан Степанович, я не хочу сейчас интерпретировать Ваше понимание категорий, в том числе и тот факт, что Вы взаимную ответственность индивидов называете «социальностью». И тем более отказываете либерализму в составной

части его теории. Не верите мне — посмотрите какие-то специальные работы, это не Соловьев придумал... Впрочем, ситуация, наверное, зеркальная, поскольку и я не могу взять в толк, что такое «категориальная сущность человечества» и многие другие употребляемые Вами термины.

Но продолжу. Итак, при новом — гражданском — позиционировании в государстве индивид может укреплять свое положение, а также формы отправления прав и свобод за счет самостоятельного обретения ресурсов (в том числе и материальных). И ничего зазорного в этом нет. Кто умнее и быстрее — у того и ресурсов больше. Почему человек должен сковывать свои умения и компетенции? Но при всей этой реальной дифференциации общества и рядовые граждане, и бизнесмены, и государственные чиновники (в отличие от нашего Отечества) в либерально-демократических странах находятся в равном положении перед законом. И это вполне либеральная практика. Так что если не любите Абрамовича (надеюсь, не потому, что он богат), Вам надо не либерализм критиковать, а российские власти, за то, что они создают ему — как и многим другим спонсорам Кремля — неза заслуженные преференции, выводя его за рамки применения правовых инструментов государственного контроля.

И еще один аспект: я не хочу читать лекции, но все-таки упомяну, что и общество, и государство имеют абсолютно групповую природу. Конечно, то идеализированное понимание этих явлений, которое демонстрируете Вы, тоже существует, но в основном так считали лет эдак 200 назад. А с тех пор история и наука дали возможность более точно интерпретировать и государство, и общество. И руководствоваться этими древними подходами в XXI веке мне представляется не вполне адекватным. Другой вопрос — как работают межгрупповые механизмы кооперации и сплочения сообществ, как эквilibrium интересов детерминирует достижение того или иного уровня социальной целостности. Но это уже проблема соотношения центростремительных и цен-

тробежных тенденций, которые специфичны для каждого социума и требуют своего специального рассмотрения. Но групповая природа общества от этого не зависит. А что такое «арбитражирующая оболочка», я, простите, не понимаю. Тем не менее, вполне понимая Ваш внутренний протест против реалий российского правоприменения и власти, все же думаю, что лучше смотреть на ситуацию более трезво, а не только эмоционально. Да и Ваши приговоры, что это «правильное» утверждение, а это «неправильное», должны опираться хотя бы на какие-то аргументы, а не только на специфическое понимание Вами хорошо известных в науке идей.

Д.С. Чернавский

Насколько то, что Вы сказали, адекватно российской действительности?

С.С. Соловьев

Мы сейчас не о России говорим, а о содержании тех принципов и положений, которые, будучи вполне определены идейно, имеют различные практические формы выражения в различных странах. Это первое. Поэтому прежде, чем критиковать либерализм, его нужно по крайней мере правильно интерпретировать. Но самое главное — другое, и это — второе. Надо понимать, что идейные принципы имеют свою технологическую форму выражения. Вот в чем вопрос. И совершенно очевидно, что ни одна страна не может добиться стопроцентного выражения этих принципов на всей территории. Почему? Потому что формируются разные исторические контексты, складывается разное соотношение сил между государством и обществом. В конце концов, во власти всегда есть люди, которые способны, прикрываясь любыми принципами, осуществлять прямо противоположные деяния. Опыт России как раз и показывает, что определенные группировки, обладая должными ресурсами и влияя на центры принятия решений, искусно манипулируют идеологическими конструкциями.

И если кто-то считает, что государство — это какая-то идеальная структура, которая всегда руководствуется национальными интересами, то я могу таким людям только посочувствовать. Государство, как и любая другая организационная структура, может захватываться любыми корпорациями, группами, объединениями, которые используют эту структуру для реализации своих интересов (при этом подпитывая общество только в рамках сохранения минимальной легитимности). Это азы политической теории. И, к сожалению, кое-кто из присутствующих сохраняет абсолютно идеализированное отношение к государству, не замечая того простого факта, что все их предложения «по совершенствованию» власти означают не что иное, как апологию интересов другой группы, нацеленной на собственное «завоевание» государства. Этим людям неплохо было бы вспомнить то, о чем говорил Юрий Александрович. Администрация Президента, правительственные юристы — это что за люди? Это люди, которые выполняют определенный социальный заказ, заказ определенных групп, которые пытаются узаконить свои преференции и соответствующие социальные порядки. И те, кто критикует «их либерализм», просто хочет предложить других людей для реализации других, но таких же групповых интересов.

Оптимальный синтез правовых механизмов⁷

В.В. Цыганов, доктор технических наук

Принимая и совершенствуя правовые механизмы, необходимо моделировать последствия их применения, в том числе влияние их на состояние и поведение субъектов, а также влияние этого поведения на эффективность функциониро-

⁷ *От редакции.* Очевидно, что текст доступен только специализированному читателю, но он очень показателен с позиций междисциплинарного подхода к сложным гуманитарным проблемам.

вания экономики, общества и государства. Например, такого рода моделирование ведет с 1992 г. депутат, зам. председателя Комитета Государственной Думы Российской Федерации Иван Дмитриевич Грачев.

Рассмотрим формальную постановку задачи оптимального синтеза правового механизма в двухуровневой организационно-правовой системе, на верхнем уровне которой находится законодатель, а на нижнем — дальновидные субъекты. Состояние каждого субъекта в периоде t описывается вектором $y_t = (y_{1t}, \dots, y_{mt}) \in Y(p_t)$ в векторном пространстве R^m , $t=1, 2, \dots$. Множество возможных состояний субъекта $Y(p_t)$ замкнуто и зависит от векторного параметра $p_t = (u_t, \xi_t)$ — потенциала субъекта, где u_t — регулирование, $u_t \in U \subset R^n$, ξ_t — состояние среды, $\xi_t \in \Theta \subset R^l$.

Рассмотрим функционирование организационно-правовой системы, начиная с периода t , $t=1, 2, \dots$. Законодатель подает на вход субъекта управляющие воздействия: юридическую норму x_t и регулирование u_t . Кроме того, на вход субъекта воздействует внешняя среда, состояние которой характеризуется вектором ξ_t . Значение этого вектора неизвестно законодателю, и становится известным самому субъекту лишь в начале периода t . В результате субъекту становится известно множество $Y(u_t, \xi_t)$, из которого он выбирает свое состояние: $y_t \in Y(u_t, \xi_t)$. В свою очередь, законодатель наблюдает y_t и определяет прогноз a_{t+1} на период $t+1$, учитывая предшествующие прогнозы и состояния субъекта:

$$a_{t+1} = I(\hat{a}_t, \hat{y}_t), \quad \hat{a}_t = (a_1, \dots, a_t), \quad \hat{y}_t = (y_1, \dots, y_t)', \quad a_1 = a^1, \quad (1)$$

где $\hat{a}_t = (a_1, \dots, a_t)'$ — матрица предыдущих прогнозов, $a_\tau = (a_{1\tau}, \dots, a_{k\tau}) \in R^k$ — вектор прогнозов на период τ , $\tau = \overline{1, t}$, $\hat{y}_t = (y_1, \dots, y_t)'$ — матрица предыдущих состояний, I — процедура прогнозирования. Далее на основе прогноза a_{t+1} законодатель, используя процедуры регулирования Q и нор-

мирования N , определяет ресурс u_{t+1} и норму (план) x_{t+1} на период $t+1$:

$$u_{t+1} = Q(a_{t+1}), \quad x_{t+1} = X(a_{t+1}), \quad x_{t+1} \in X_{t+1} \subset R^q \quad (2)$$

Одновременно, сопоставляя фактическое состояние y_t с нормой x_t , законодатель определяет стимул для субъекта, имеющий для него ценность

$$\varphi_t = f(x_t, y_t), \quad \varphi_t \in R^1, \quad (3)$$

На этом функционирование системы в периоде t завершается, наступает период $t+1$ и т. д.

Дальновидный субъект стремится увеличить свои текущие и будущие ценности. Будем считать, что он выбирает в периоде t состояние y_t так, чтобы максимизировать свою целевую функцию

$$V_t^T = V(\varphi_t, \dots, \varphi_{t+T}) \quad (4)$$

Согласно (3), целевая функция (4) зависит от будущих норм и состояний. В свою очередь, последние выбираются из множеств возможных состояний, зависящих от потенциалов (т. е. регулирований и состояний среды). Согласно (2), будущие регулирования и нормы зависят от предшествующих состояний. Следовательно, аргументами целевой функции (4) являются текущие, будущие и предшествующие состояния субъекта и среды. Таким образом, чтобы субъект мог выбрать состояние y_t в периоде t , ему необходим прогноз собственных состояний и среды. Естественно предполагать, что субъект в будущем выбирает собственные состояния так, чтобы максимизировать свою целевую функцию (4). Обозначим M_τ — оператор максимизации на множестве возможных состояний субъекта в периоде τ $M_\tau = \max_{y_\tau \in Y(p_\tau)}$. С помощью оператора M_τ субъект устраняет неопределенность относительно целевой функции, связанной с состоянием в периоде τ , $\tau = t, t+T$. Введем оператор определенности E_τ , с помо-

щью которого субъект устраняет неопределенность относительно состояния среды (фактора ξ_τ) в периоде τ , такой, что $\forall g(\xi_\tau) \in C \exists \xi^* \in \Theta$ такое, что $E_\tau g(\xi_\tau) = g(\xi^*)$. Если, например, субъект руководствуется принципом максимального гарантированного результата, то $E_\tau = \min_{\xi_\tau \in \Theta_\tau}$, $\tau = \overline{t+1, t+T}$.

Чтобы принять решение о выборе y_t в периоде t , субъект должен решить задачу оптимизации (4) с прогнозом состояния и среды (кратко — задачу ОПСС) в периоде t . Субъекту необходимо определить оптимальную позиционную стратегию, в виде набора оптимальных состояний $(\tilde{y}_t, \dots, \tilde{y}_{t+T})$, как функций его потенциала в текущем и будущих периодах: $y_\tau^* = \tilde{y}_\tau(p_\tau)$, $\tau = t, \dots, t+T$. После того как субъекту становится известно состояние среды ξ_t , определяется и потенциал p_t в периоде t . После этого субъект выбирает в качестве оптимального состояние $y_\tau^* = \tilde{y}_\tau(p_t)$.

Формализуем процесс выбора субъектом оптимальной позиционной стратегии $(\tilde{y}_t, \dots, \tilde{y}_{t+T})$, используя метод динамического программирования. Начнем с периода $t+T$. Потенциал субъекта p_{t+T} и норматив x_{t+T} зависящий от ξ_{t+T} и a_{t+T} (т. е. от y_v , $t \leq v < t+T$), считаем заданными. С помощью оператора M_{t+T} субъект устраняет неопределенность относительно состояния в периоде t . Таким образом, определяется оптимальная позиционная стратегия $\tilde{y}_{t+T}(p_{t+T})$ в периоде $t+T$, как функция ξ_{t+T} . В периоде $t+T-1$ состояние среды ξ_{t+T} неизвестно. Поэтому перед оптимизацией (4) по y_{t+T-1} необходимо устранить неопределенность в отношении ξ_{t+T} . Для этого к функции (4), в которой положено $y_{t+T} = \tilde{y}_{t+T}(\xi_{t+T})$, применяем оператор определенности E_{t+T} . В результате получаем «однократно усеченную» целевую функцию субъекта $E_{t+T}M_{t+T}V(\varphi_t, \dots, \varphi_{t+T})$, которая отличается от (4) тем, что в ней устра-

нена неопределенность в отношении состояний субъекта и среды в периоде $t+T$.

Для устранения неопределенности в отношении состояний субъекта и среды в периоде $t+T-1$, проведем оптимизацию «однократно усеченной» целевой функции субъекта по y_{t+T-1} с помощью оператора M_{t+T-1} . Тем самым определяется оптимальная позиционная стратегия субъекта $\tilde{y}_{t+T-1}(\xi_{t+T-1})$ в периоде $t+T-1$, как функция ξ_{t+T-1} . После этого к «однократно усеченной» целевой функции субъекта $E_{t+T}M_{t+T}V(\varphi_t, \dots, \varphi_{t+T})$, в которой положено $y_{t+T-1} = \tilde{y}_{t+T-1}(\xi_{t+T-1})$, применяется оператор E_{t+T-1} , устраняющий неопределенность в отношении ξ_{t+T-1} . В результате получаем «двукратно усеченную» целевую функцию субъекта $E_{t+T-1}M_{t+T-1}E_{t+T}M_{t+T}V(\varphi_t, \dots, \varphi_{t+T})$, в которой устранена неопределенность в отношении состояний субъекта и среды в периодах $t+T$ и $t+T-1$. Повторяя эту процедуру вплоть до периода $t+1$ включительно, получаем « T -кратно усеченную» целевую функцию субъекта $V^T(x_p, y_p) = E_{t+1}M_{t+1} \dots E_{t+T}M_{t+T}V(\varphi_t, \dots, \varphi_{t+T})$. Она отличается от (4) тем, что в ней устранена неопределенность в отношении состояний субъекта и среды в периодах $t+T$, $t+T-1$, ... $t+1$. По сути, $V^T(x_p, y_p)$ — это ожидаемая целевая функция субъекта в периоде t , как функция состояния y_t и нормы x_t . Теперь субъект решает задачу ОПСС путем выбора текущего состояния y_t , максимизирующего $V^T(x_p, y_p)$. Формально $V^T(x_p, y_p)$ определяется путем последовательного применения к (4) операторов $M_{t+T}, E_{t+T}, E_{t+T-1}, M_{t+T-1}, \dots, M_{t+1}, E_{t+1}$, устраняющих неопределенность в отношении будущих состояний среды ξ_t и субъекта y_t в периодах $t+T$, $t+T-1$, ... $t+1$. Положим, $M_v^\mu = E_v M_v \dots E_\mu M_\mu$. Тогда ожидаемая целевая функция субъекта при норме x_t и состоянии y_t :

$$V^T(x_p, y_p) = M_{t+1}^{t+T} V(\varphi_t, \dots, \varphi_{t+T}) \quad (5)$$

зависит от процедур прогнозирования I , регулирования Q , нормирования X , стимулирования f и определенности E , образующих правовой механизм (ПМ). Формально ПМ $\Sigma = (I, Q, X, f, E) \in G$, где G — множество допустимых ПМ. После того как законодатель задал ПМ Σ , субъект решает задачу ОПСС в каждом периоде. В момент выбора состояния y_t ему известно текущее значение потенциала p_t . Множество решений задачи ОПСС в периоде t , как множество состояний y_t^* , при которых достигается максимум $V^T(x_t, y_t)$ (5), имеет вид

$$R^T(\Sigma, p_t, x_t) = \underset{y_t \in Y(p_t)}{\text{Arg max}} V^T(x_t, y_t) \quad (6)$$

Обозначим число периодов, на которые законодатель устанавливает ПМ, через S . Будем называть S дальновидностью законодателя. Согласно определениям (1) — (4), законодатель устанавливает ПМ на период, не меньший T : $S \geq T$. Следовательно, дальновидность законодателя должна быть не меньше, чем дальновидность субъекта. При этом законодатель, разумеется, должен знать дальновидность субъекта.

Рассмотрим разные гипотезы осведомленности субъекта о дальновидности законодателя. Предположим вначале, что субъект не знает дальновидность законодателя. При этом субъект с дальновидностью T выбирает в периоде t состояние y_t^* из множества (6), $t = \overline{1, S}$. Целевая функция законодателя зависит, вообще говоря, от динамики прогнозов, норм, ресурсов и состояний субъекта в периодах t , $t = \overline{1, S}$. Используя выражения (1) — (3), ее можно представить в агрегированном виде: $\Psi(a_1, \dots, a_S, x_1, \dots, x_S, u_1, \dots, u_S, y_1^*, \dots, y_S^*) = \Psi(y_1^*, \dots, y_S^*)$. Будем называть $\Psi(y_1^*, \dots, y_S^*)$ критерием эффективности законодателя. В общем случае субъект может в периоде t выбрать любое состояние y_t^* из множества $R^T(\Sigma, p_t, x_t)$. Обозначим $L_t(T)$ — оператор устранения законодателем неопределен-

ности в критерии эффективности $\Psi(y_1^*, \dots, y_S^*)$, связанной с выбором конкретным состоянием y_t^* субъекта (имеющего дальновидность T) в периоде t , $t = \overline{1, S}$. Если, например, законодатель руководствуется принципом максимального гарантированного результата, то

$$L_t(T) = \min_{y_t \in R^T(\Sigma, p_t, x_t)}, \quad t = \overline{1, S}.$$

Введем оператор определенности D_t , с помощью которого законодатель устраняет неопределенность относительно состояния среды ξ_t в периоде t . Предположим, что оператор D_t таков, что для любой функции $g(\xi_t)$, непрерывной при $\xi_t \in \Theta$, найдется $\xi_t^* \in \Theta$ такое, что $D_t g(\xi_t) = g(\xi_t^*)$. Если, например, законодатель руководствуется принципом максимального гарантированного результата, то $D_t = \min_{\xi_t \in \Theta}$, $t = \overline{1, S}$.

Формально ожидаемая величина критерия эффективности законодателя определяется путем последовательного применения к критерию $\Psi(y_1^*, \dots, y_S^*)$ операторов $L_S(T), D_S, L_{S-1}(T), D_{S-1}, \dots, L_1(T), D_1$, последовательно устраняющих неопределенность в отношении состояний субъекта и среды в периодах $S, S-1, \dots, 1$. Положим, $L_v^{\mu}(T) = D_v L_v(T) \dots D_{\mu} L_{\mu}(T)$. Тогда формальная постановка задачи оптимального синтеза ПМ Σ имеет вид:

$$L_1^S(T) \Psi(y_1^*, \dots, y_S^*) \xrightarrow{\Sigma \in G} \max \quad (7)$$

Если, например, законодатель руководствуется принципом максимального гарантированного результата, то формальная постановка задачи оптимального синтеза ПМ Σ имеет вид:

$$\min_{\xi_1 \in \Theta} \min_{y_1 \in R^T(\Sigma, p_1, x_1)} \min_{\xi_S \in \Theta} \min_{y_S \in R^T(\Sigma, p_S, x_S)} \Psi(y_1^*, \dots, y_S^*) \xrightarrow{\Sigma \in G} \max$$

Предположим теперь, что субъект знает дальновидность законодателя. Тогда, начиная с периода $t=S-T+2$, субъект может решать задачу ОПСС только на число оставшихся периодов действия ПМ Σ , меньшее T . Формально это означает, что дальновидность субъекта становится меньше T . Например, в периоде $t=S-T+2$ она равна $T-1$ (поскольку он не знает, каковы будут процедуры (1) — (3) в периоде $S+1$). При этом множество решений задачи ОПСС в периоде $t=S-T+2$ как множество состояний y_t^* , при которых достигается ожидаемая целевая функция субъекта (5) при дальновидности $T-1$, имеет вид

$$R^{T-1}(\Sigma, p_t, x_t) = \underset{y_t \in Y(p_t)}{\text{Arg max}} V^{T-1}(x_t, y_t),$$

где $t=S-T+2$. В общем случае в периоде t , $S-T+1 \leq t \leq S$, дальновидность субъекта равна $S-t+1$, и множество решений задачи ОПСС

$$R^{S-t+1}(\Sigma, p_t, x_t) = \underset{y_t \in Y(p_t)}{\text{Arg max}} V^{S-t+1}(x_t, y_t), \quad t = \overline{S-T+2, S}. \quad (8)$$

Используя (8) и определение $L_t(T)$, получаем формальную постановку задачи оптимального синтеза ПМ Σ :

$$L_1^{S-T+1}(T) D_{S-T+2} L_{S-T+2}(T-1) \dots D_S L_S(1) \Psi(y_1^*, \dots, y_S^*) \xrightarrow{\Sigma \in G} \max \quad (9)$$

Положим $K_v^\mu(T) = D_v L_v(T) \dots D_\mu L_\mu(T)$. Тогда

$$K_{S-T+2}^S(T) = D_{S-T+2} \cdot L_{S-T+2}(T-1) \dots D_S L_S(1),$$

и из (9):

$$L_1^{S-T+1}(T) K_{S-T+2}^S(T) \Psi(y_1^*, \dots, y_S^*) \xrightarrow{\Sigma \in G} \max.$$

Если законодатель руководствуется принципом максимального гарантированного результата, то формальная постановка задачи оптимального синтеза ПМ Σ (9) имеет вид:

$$\min_{\xi_1 \in \Theta} \min_{y_1 \in R^T(\Sigma, p_1, x_1)} \dots \min_{\xi_{s-T+1} \in \Theta} \min_{y_{s-T+1} \in R^T(\Sigma, p_{s-T+1}, x_{s-T+1})} \min_{\xi_{s-T+2} \in \Theta} \dots \min_{y_{s-T+2} \in R^{T-1}(\Sigma, p_{s-T+2}, x_{s-T+2})} \min_{\xi_s \in \Theta} \Psi(y_1^*, \dots, y_s^*) \xrightarrow{\Sigma \in G} \max$$

По сути, законодатель использует информацию о состоянии субъекта, получаемую в режиме реального времени, для настройки подсистем ПМ $\Sigma = (I, Q, X, f, E)$ и адаптивного прогнозирования, регулирования, нормирования и стимулирования. Кроме того, с целью достижения желательного (оптимального) поведения субъекта законодатель влияет на выбор оператора E_t , т. е. на отношение субъекта к неопределенности и связанному с ней риску. При синтезе ПМ может использоваться теория и техника адаптации, обучения и самоорганизации, развитая применительно к задачам управления организационными и социально-экономическими системами.

Содержательно в формулировке проблемы оптимального синтеза ПМ учитываются как интересы субъектов — людей и организаций, так и интересы экономики, общества и государства, выражаемые в критерии $\Psi(y_1^*, \dots, y_s^*)$. Интерес субъекта (5) зависит от существующих норм и его состояния, желания эти нормы выполнять. Множество решений субъектов имеет вид (6). Иными словами, законодатель задает правила, и когда люди начинают играть по этим правилам, получается решение игры (6).

Следующий вопрос — как выбрать правила — связан с формальной постановкой задачи оптимального синтеза ПМ Σ (7). Понятно, что правила зависят от ситуации и учета будущего — от изменений обстановки, прогнозов. Самый простой вариант учета будущего — принцип максимального гарантированного результата — предполагает минимизацию

критерия $\Psi (y_1^*, \dots, y_S^*)$ по всем возможным сценариям и выборам субъектов, принадлежащим множеству решений игры (6). При этом берется максимум по нормам, от которых зависит целевая функция $\Psi (y_1^*, \dots, y_S^*)$. Например, И.Д. Грачев моделировал ситуации принятия налогового законодательства, когда налогоплательщики играют по вновь вводимым правилам и стоит задача выбрать такие нормы, чтобы целевая функция государства, связанная с наполнением бюджета, была максимальной.

В либеральной модели государство заинтересовано, в первую очередь — в институте частной собственности. Чтобы сохранить возникающие центры капитала, оно поддерживает экономически сильных субъектов, принимая юридические нормы, побуждающие людей к конкуренции. В социальном государстве, целевая функция которого связана с увеличением населения, нужно, наоборот, поддерживать социально незащищенных, малоимущих, детей. Таким образом, постановку задач оптимального синтеза правовых механизмов можно поставить на формальную основу. В соответствии с этим прагматическим подходом, можно исследовать и разрабатывать оптимальные для развития общества и государства правовые системы.

Заключительное слово докладчика

Ю.А. Тихомиров

Я получил большое удовольствие от ваших пожеланий и оценок. Вы почувствовали, что право, в отличие от морали, более ощутимо — при всей своей неощутимости. Право не измеримо одним каким-то критерием. Это многомерное явление.

Если брать право в житейском смысле слова, то это правоотношения, в которые мы вступаем. Мы подвластны определенным правилам. Заметьте, что везде встречаем правила: в театре, в метро — преимущественно запрещающие. Правила, которые подскажут вам, что вы можете делать или что вас поддержит.

Старая философия права воспринимается как угроза внешнего воздействия в отличие от саморегуляции. Эта многомерность правового влияния на поведение очень сложна. В лагере юристов последние два десятилетия присутствует в основном конструктивный аспект. Институт законодательства, ВШЭ меньше подвержены этому. Преподаватели и научные центры, которые там работают, тоже исходят из понимания права как инструмента решения задач.

Я послал аналитическую записку по поводу «Стратегии–2020». Приходится писать: вот ситуация, вот проблема. Ее можно решить пятью способами: новые нормы, изменение функций органов, правозащитные процедуры, преодоление отчуждения людей, смешанные регуляции. Поэтому вы меня очень порадовали тем, что приподняли конструктивный взгляд на право, хотя я тоже работал в классической манере. И бесспорно, есть социологический аспект, философский аспект, аспект с позиции естественной науки, что тоже очень важно. Право воздействует на многие элементы жизни человека и сообщества. Не скрою, что у меня бродит мысль написать книгу о правовом государстве. Но сейчас я сделал

Заключительное слово докладчика

небольшую книжку «Государство: преемственность и новизна». Она будет обсуждаться в конце мая на международной конференции. Благодарю вас за доброе расположение к юристам. Они часто вызывают раздражение как жесткие регуляторы. Но мы не полицейские, мы гуманисты. Спасибо!

**Тематическая программа научного семинара
«Проблемы формирования и реализации
государственной политики в современной России»
на 2011 г.**

1. Качество и успешность государственных политик и управления.
2. Об уязвимости государственных режимов «социальной справедливости» СССР, Куба, Беларусь.
3. Проблема стратегического государственного планирования и управления в современной России.
4. Государственная идеология и ценности в государственной политике и управлении (к становлению политической аксиологии).
5. Правовое государство: проблемы формирования и развития.
6. Современные методы ненасильственной десоверенизации национальной государственной политики.
7. Государственная политика в сфере национальных отношений и нациестроительства в современной России.
8. Понятие и реализация социальной справедливости в современной государственной политике.
9. Советская модель государственного управления: плюсы и минусы, и что может быть заимствовано сегодня.
10. Конфликт справедливости и эффективности в государственном управлении.
11. Качества российского бизнеса как фактор неуспешности российского государства.
12. Текущая государственная политика России и экстраполяционный прогноз ее среднесрочных результатов.
13. Теория политического спектра в государственном прогнозировании и управлении.
14. Государство и религиозные организации: модели отношений.

**Список постоянных участников научного семинара
«Проблемы формирования и реализации
государственной политики
в современной России»**

Багдасарян Вардан Эрнестович, доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой Российского государственного университета туризма и сервиса

Вилисов Максим Владимирович, кандидат политических наук, заместитель генерального директора Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования

Володенков Сергей Владимирович, кандидат политических наук, доцент факультета политологии Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова

Гаман-Голутвина Оксана Викторовна, доктор политических наук, профессор, заведующая кафедрой сравнительной политологии МГИМО (У) МИД РФ

Замятин Дмитрий Николаевич, доктор культурологии, заведующий Центром гуманитарных исследований пространства Российского научно-исследовательского института культурного и природного наследия им. Д.С. Лихачева

Исаков Владимир Борисович, доктор юридических наук, профессор, национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Кара-Мурза Сергей Георгиевич, доктор химических наук, главный научный сотрудник Института социально-политических исследований РАН

Клейнер Георгий Борисович, член-корреспондент РАН, заместитель директора Центрального экономико-математического института РАН

- Клюев Николай Николаевич**, доктор географических наук, ведущий научный сотрудник Института географии РАН
- Колесник Ирина Юрьевна**, руководитель проектов Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования
- Лексин Владимир Николаевич**, доктор экономических наук, руководитель научного направления Института системного анализа РАН
- Мельвиль Андрей Юрьевич**, доктор философских наук, профессор кафедры прикладной политологии Государственного университета — Высшей школы экономики
- Нигматулин Роберт Искандерович**, академик РАН, член Президиума РАН, директор Института океанологии им. П.П. Ширшова
- Пащенко Федор Федорович**, доктор технических наук, заведующий лабораторией интеллектуальных систем управления Института проблем управления им. В.А. Трапезникова РАН
- Петрунин Юрий Юрьевич**, доктор философских наук, профессор факультета государственного управления Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова
- Садков Виктор Георгиевич**, доктор экономических наук, директор межрегионального научно-консалтингового предприятия «СПС»
- Семененко Ирина Станиславовна**, доктор политических наук, заведующая сектором Института мировой экономики и международных отношений РАН, главный научный сотрудник
- Соловьев Александр Иванович**, доктор политических наук, профессор, заведующий кафедрой Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова
- Сулакшин Степан Степанович**, доктор физико-математических наук, доктор политических наук, профессор,

- генеральный директор Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования
- Тимофеева Лидия Николаевна**, доктор политических наук, профессор Российской академии государственной службы при Президенте РФ
- Тихомиров Юрий Александрович**, доктор юридических наук, первый заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ
- Халидов Деньга Шахрудинович**, доктор политических наук, вице — президент Академии геополитических проблем, руководитель Центра исследования проблем этнополитики и ислама
- Цыганов Владимир Викторович**, доктор технических наук, профессор, главный научный сотрудник Института проблем управления им. В.А. Трапезникова РАН
- Чернавский Дмитрий Сергеевич**, доктор физико-математических наук, профессор, главный научный сотрудник Физического института им. П.Н. Лебедева РАН
- Шабров Олег Федорович**, доктор политических наук, профессор, заведующий кафедрой политологии и политического управления РАГС при Президенте РФ
- Якобсон Лев Ильич**, доктор экономических наук, профессор, первый проректор Государственного университета — Высшей школы экономики
- Якунин Владимир Иванович**, Доктор политических наук, научный руководитель Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования

Научное издание

Правовое государство: проблемы формирования и развития

*Материалы постоянно действующего научного семинара
«Проблемы формирования и реализации
государственной политики в современной России»*

Выпуск № 4 (42)

Ответственный за выпуск *О.А. Середкина*
Художественное оформление *С.Г. Абелин*
Корректор *Л.В. Ремова*
Компьютерная верстка *О.П. Максимова*

Центр проблемного анализа
и государственно-управленческого проектирования

Наш адрес:
107078, Россия, г. Москва,
ул. Каланчевская, д. 15, подъезд 1, этаж 5
Тел./факс: (495) 981-57-03,
981-57-04, 981-57-09
E-mail: frpc@cea.ru
www.rusrand.ru

*Сдано в набор 04.07.2011 г.
Подписано в печать 08.06.2011 г.
Формат 60×90 1/16. Усл. печ. л. 8,5.
Отпечатано в ООО «Типография Парадиз»
Тираж 500 экз. Заказ 1664*