

ся от укоренившегося за десятилетия идеологического догматизма, от изживших себя стереотипов во внутренней политике и устаревших взглядов на мировое развитие в целом. Иными словами, следовало отказаться от всего, что вело к изоляции социалистических стран в общем потоке мировой цивилизации, от понимания путей прогресса в форме постоянной конфронтации с социально иным миром<sup>34</sup>.

В заключение следует подчеркнуть, что необходимость коренной перестройки и в идеологии была обусловлена тем, что социально-экономические задачи решались такими способами планирования, денежного обращения, материального снабжения, технико-экономическими расчетами, которые по существу были разорительны. Они свидетельствовали об отставании нашей науки от мирового развития<sup>35</sup>, о чем, в частности, свидетельствуют разработки проблем вступления России в ВТО на основе гражданского общества<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> Горбачев М.С. О проекте платформы ЦК КПСС к XXVIII съезду партии // Правда. 1990. 6 фев.

<sup>35</sup> Фадеев В. Изоляция не приносит пользы // Коммунист. 1989. № 18. С. 52.

<sup>36</sup> Маликов М.Ф. Концепция гражданского общества в условиях модернизации общества // Права человека в диалоге государственной власти и гражданского общества. Уфа, 2011. С. 7-17.

---

---

## Раздел 11 ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И САМОУПРАВЛЕНИЯ

На современном этапе развития юридической науки организационные основы государственной власти и самоуправления рассматриваются в плане форм государства, с позиции государственного устройства с учетом организационно-правового характера хозяйствования, поскольку сырьевая ориентация российской экономики формируется из 80% стоимости отечественной нефти, газа и металлов. Положение российской экономики в кризисные периоды усугубляет существенные структурные диспропорции в экономике, коррупцию, низкий уровень конкуренции в рыночной среде, слабость кредитной системы и финансового рынка. Более того, организационные основы деятельности крупнейших хозяйственных механизмов все чаще меняются в зависимости от политических решений, а вовсе не в силу действий объективности хозяйственных законов. Поэтому эксперты утверждают, что экономика в России все больше напоминает «концентрированное выражение политики»<sup>1</sup>.

В литературе форма государства определяется как особый комплексный институт государственности. Он обусловлен содержанием государства единой организационно-функциональной структурой, выражающей способ организации и осуществления государственной власти. «Государственное устройство» обозначает организацию территории государства, соотношение государства как целого, с его составными частями (политико-территориальное деление: государственно-территориальные и национально-территориальные образования – субъекты федерации, автономные единицы, а также административно-территориальное деление: области, районы).

Организационные формы функций государства – это его механизм, система органов, их полномочия. Правовая форма функций го-

---

<sup>1</sup> Вечное волнение // Бизнес журнал. 2011. № 9 (132). С. 10-13.

сударства представляет собой не что иное, как юридическое оформление и правовое ограничение деятельности государства, включающее в себя издание соответствующих нормативных актов, организацию их исполнения и охрану от нарушений, т.е. формы практической деятельности государства и самоуправления.

В этой связи существуют различные мифы о государственной власти, в том числе мифы о несостоятельности или неэффективности самоуправления, о бесконтрольности муниципальных властей, о неподчиненности муниципальной власти региональной, о экономической несостоятельности органов самоуправления, о способности самоуправления к сепаратизму, хотя самоуправление является ресурсом экономического и социального развития России как элемент гражданского общества<sup>2</sup>.

Организационные основы государственной власти и самоуправления начинаются с издания законодательных актов. Законотворческая форма государства “организует” и регулирует общественные отношения в виде исполнительно-распорядительной деятельности. Следующая правовая форма осуществления функций государства – правоохранительная. Она состоит в обязанности государства не допускать нарушение законов и нормативных актов участниками регулируемых государством общественных отношений при реализации ими своих прав и обязанностей.

В организационно-правовом аспекте разделение властей – это рациональное разделение труда в рамках государственного механизма как единой системы органов, находящихся в определенном соотношении и организационно обособленных, четкое разграничение функций между ними и закрепление законных прерогатив. Отсюда вытекает необходимость обеспечения юридической самостоятельности и известной независимости государственных органов, делового взаимодействия и взаимного сдерживания, эффективного контроля и нейтрализации неконституционных действий друг друга, балансирования полномочий и определенного соперничества, равноправного партнерства и предотвращения непомерного возвышения одного органа за счет статуса другого.

Как отмечалось в других разделах, общепринятой и наиболее крупной классификацией режимов является выделение демократи-

ческого, авторитарного и тоталитарного режимов. В условиях демократического режима государство разрешает многопартийность, включая политическую оппозицию, политический и идеологический плюрализм, признает и охраняет основные права человека и гражданина. В стране существует местное самоуправление, проводятся регулярные выборы парламента, президента, муниципальных органов. Государство устанавливает свободу экономической деятельности, равноправие всех видов собственности, принимается антимонополистическое законодательство. При разрешении конфликтов государственная власть в первую очередь идет на компромиссы и консенсус<sup>3</sup>.

В условиях авторитарных режимов государственная власть ограничивает свободу образования и деятельность таких партий, которые являются политической оппозицией или могут стать ею. Ограничивается также политический и идеологический плюрализм. Существует официальная идеология, которая поддерживается государством, хотя сторонники других идеологических воззрений им не наказываются. Местное самоуправление ограничено, но не ликвидировано совсем, выборы проводятся, но не регулярно, с нарушением сроков. При разрешении конфликтов акцент делается на насилие.

В организационные основы государственной власти и самоуправления включаются принципы национально-государственного устройства Российской Федерации. В них совмещаются национальная и территориальная структура Федерации (республика, автономная область, автономный округ, область и города). Это выражается в свободном региональном развитии субъектов РФ (ст. ст. 72, 73, 76, 77, 78); в равноправии и самоопределении народов (ст. ст. 26, 29, 67, 68); в равноправии тождественных субъектов РФ (ст. 5); в конституционно-договорном характере Федеративного устройства; в согласованности форм национального самоопределения; в добровольном разграничении предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами.

Вся история конституционного развития Российского государства служит подтверждением того факта, что общеобязательному кон-

<sup>2</sup> Митрохин С. Местное самоуправление // Российская Федерация. 1997. № 1 (16). С. 22.

<sup>3</sup> Маликов М.Ф. Путь к становлению согласованного суверенитета в России // Вестник Башкирского государственного университета. Уфа, 1998. № 3. С. 5-10; Маликов М.Ф. Принцип согласования в многоуровневом правотворчестве // Российское право. Екатеринбург, 2005. № 5. С. 57-60.

ституционному регулированию всегда подвергались те общественные отношения, которые стабильно определяют сущностные свойства народовластия. Но в каждой Конституции РФ они получили новое качественное отражение общественных преобразований на конкретно-историческом этапе.

Так, первая Конституция РСФСР 1918 г. – законодательно закрепила переход власти к Советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, отмену частной собственности на основные средства производства и уничтожение всякой эксплуатации чужого труда, главные принципы организации и задачи государства, основы национальной политики, систему государственных органов, их компетенцию, начала правового положения трудящихся в государстве.

В Конституции СССР 1924 г. получила оформление организация единого Советского союзного государства.

Конституция СССР 1936 г. закрепила социализм, в ней нашли выражение важнейшие принципы общественного и государственного устройства СССР, организации власти и управления, правового положения граждан.

Конституция СССР 1977 г. конституции союзных и автономных республик в соответствии с новым уровнем социально-экономического и политического развития общества и государства, изменением международного положения закрепили основы общественного и государственного строя Советского Союза, его экономическую, социальную и политическую системы, сущность государства, его задачи, функции, главные направления внутренней и внешней политики, отношения между субъектами федерации, между государством и личностью, правовой статус граждан СССР, систему и основы компетенции государственных органов.

Конституция Российской Федерации 1993 г. закрепила несколько крупных комплексов (блоков) общественных отношений, отличающихся относительной самостоятельностью.

Первый такой комплекс составляют отношения, выражающие единство государственной власти, народовластие, суверенитет государства, демократические принципы организации и функционирования органов власти и управления. Отношения рассматриваемого комплекса подлежат наиболее подробному конституционному регулированию, так как раскрывают механизм осуществления власти народа и, получая высшее юридическое закрепление, образуют базу построения, развития и

деятельности политической системы, государственной организации общества. В качестве второго блока общественных отношений, подлежащих конституционному регулированию, можно выделить отношения, которые определяют основы экономической системы и социальной организации общества. Указанные отношения образуют своего рода фундамент общественного строя и обуславливают в итоге развитие иных отношений – национальных, личностных и др. В области социальных отношений конституционно-правовое закрепление получили: социальное государство, цели и задачи социальной политики государства, главная направленность его социальных функций.

Способы конституционного регулирования каждого из перечисленных комплексов общественных отношений имеют свои особенности. Так, значительное число отношений второго блока регламентируется посредством принципов и программно-целевых установлений, не имеющих четко выраженного адресата, поскольку они распространяются на всех возможных участников конституционных отношений. В третьем же блоке регулирование осуществляется преимущественно с помощью предоставленно-обязывающих норм, имеющих точно указанные адресаты и конкретно формирующих их права и обязанности, хотя и здесь определенное значение имеет регламентация посредством конституционных принципов, которые служат критерием, мерой свободы личности.

Классификация институтов государства может быть осуществлена по различным основаниям. С точки зрения структурно-функционального подхода можно выделить организационные и функциональные институты. К первым относятся, например, институт президента как один из высших органов государства в большинстве стран мира. Он находит выражение в существовании высшего должностного лица государства, подчиненного ему аппарата управления, канцелярии, резиденции, в государственных знаках отличия (флаг над президентским дворцом и на транспортных средствах передвижения и т.д.). Функциональные институты представлены, например, государственной властью, которая как обычно сказано в конституциях, исходит от народа, принадлежит народу. Она находит свое выражение прежде всего в связанности воли субъектов, на которые распространяется государственная власть: государство в лице различных его органов делает свою волю общеобязательной под угрозой особого, государственного принуждения.

Можно привести много других примеров, характеризующих различия организационных и функциональных институтов. Таковы институт правительства и институт делегированного законодательства, который представляет собой совокупность полномочий по созданию нормативных актов с силой закона (этими полномочиями правительство наделяется парламентом); институт парламента и институт референдума (как и в парламенте, путем референдума могут приниматься законы); институт представительной государственной власти на местах (губернаторы, префекты, администраторы, назначаемые президентом и правительством в административно-территориальные единицы) и институт административной опеки (право контроля назначенных центром представителей за деятельностью органов местного самоуправления).

Вместе с тем не существует непреодолимых граней между категориями тех и других институтов. Функция всегда связана с деятельностью какой-то субстанции (в наших примерах – организации), а последняя существует, живет лишь постольку, поскольку она действует. Функциональный институт исполнительной власти предполагает существование исполнителей, например правительства, а организационный институт парламента своей важнейшей функцией имеет законодательство, законодательную власть. Деятельность конституционного суда неразрывно связана с особыми процедурами проверки конституционности законов и иных актов. Поэтому мы разделяем два названных вида институтов только на уровне научной абстракции, с целью более полного проникновения в действительность. В реальной же жизни перед нами зачастую предстают организационно-функциональные институты: парламентаризма, президентства (президентонализма), правительства (правительственной власти), конституционного контроля и т.д. Эта неразрывная связь двух сторон и отражена в данном выше определении института.

Организационные основы государственной власти рассматриваются и в организационно-правовых формах хозяйствования. Актуальность данного аспекта государственной власти объясняется тем, что предпосылки формирования современной правовой и рыночной экономики были заложены в восстановительный период 20-х годов. Переход к новой экономической политике и интенсивное развитие товарного оборота определили специфику соответствующих правовых институтов.

Проведенный И.А. Исаевым анализ организационно-правовых форм хозяйствования позволяет рассмотреть конкретный уровень взаимо-

действия экономического содержания и правовой формы<sup>4</sup>. Советские правоведы 20-х годов отмечали, что имущественный оборот в условиях смешанной (многоукладной) экономики представлял собой воплощение юридических норм в экономической деятельности<sup>5</sup>.

С переходом к новой экономической политике был поставлен вопрос о правовой форме как факторе, стабилизирующем и стимулирующем развитие производительных сил страны. Тогда, как и сегодня, новое понимание роли правовой формы наталкивалось на препятствия как хозяйственно-правового, так и психологического свойства. Перед законодателем встал ряд вопросов, ранее ему неизвестных: определение четких правовых рамок деятельности частных предприятий, установление правовых форм взаимодействия государственной, кооперативной и частной промышленности, выявление таких форм организации и деятельности государственных предприятий, которые позволили бы последним эффективно действовать в условиях рыночной конъюнктуры собственности, и т.п.

В 20-е годы, преувеличивая роль рыночной стихии, проникающей вглубь обобщественного сектора, сторонники теории “двухсекторного права” (право социалистического и право частного секторов) искаженно оценивали значение рынка как такового. Расширительное представление о рыночных регуляторах принижало экономического роль государства в необобщественном секторе, вело к смешению различных принципов хозяйствования, возникавшему вопреки стремлению четко дифференцировать правовые сферы различных секторов хозяйства. Здесь сказывался формальный подход к правовой форме как порождению “смешанной экономики”.

Сочетание свободного рынка с системой государственной монополии в экономике означало для правовой надстройки (с точки зрения рыночной концепции хозяйственного права) развитие коммерческого оборота на почве “частного гражданского и товарного права”, с од-

<sup>4</sup> СГП, 1986. № 12. С. 86-91.

<sup>5</sup> *Самойлов Б.* Промышленность и право // Народное хозяйство, 1922. № 2; *Савельев М.* Перспективы хозяйственной политики // Народное хозяйство, 1922. № 2; *Шретер В.* Система промышленного права СССР. М., 1924; *Маслов П.* Народное и частное хозяйство // Социалистическое хозяйство, 1925. Кн. VI; *Вольер В.Ю.* Основы хозяйственного права. М., 1926.

ной стороны, и появление особой правовой формы в построении государственных предприятий – с другой. Но в сферу деятельности последних также проникали “организационные формы и методы капиталистического права”. Перевод государственных предприятий на хозрасчет дал повод некоторым советским юристам проводить параллели между этой формой деятельности и частнокапиталистическим предпринимательством. При этом односторонне подчеркивался “исключительно автономный характер” деятельности хозрасчетных предприятий. Им якобы “чужды общие интересы народного хозяйства”, и с общехозяйственной точки зрения они (как и частнокапиталистические предприятия) являлись частными хозяйствами.

В отношении гражданского права это означает восстановление основных положений гражданского законодательства, действующего в западноевропейских государствах. Здесь позиция сторонников прямой рецепции буржуазного права переключается с позиции “сменовеховства”, видевшего в НЭПе отступление к капитализму.

Разумеется, такая точка зрения была крайней из всех оценок, которые давались в экономической и юридической литературе 20-х годов. Тем не менее преувеличение роли рыночных отношений в конструировании правовой формы в целом и организационно-правовых форм хозяйства в частности имело широкое распространение в этот период. Организационные формы государственной промышленности должны были строиться в соответствии с двумя основными функциями государства, реализуемыми в условиях переходной экономики: *регулированием* торговой деятельности и ее *организацией*. Применяясь к законам рынка, государственная промышленность должна была использовать принцип конкуренции как инструмент для удержания рынка в собственных руках. С правовой точки зрения задача овладения рынком формулировалась как создание норм торгового регулирования.

В условиях многоукладности экономики имущественный оборот представлялся достаточно сложным. В структурном отношении в нем выделялись 4 основных потока: государственный “плановый оборот” (где преобладали методы централизованного регулирования и администрирования), государственный “товарный оборот” (где взаимоотношения между госпредприятиями строились на коммерческой договорной основе), частный товарно-потребительский и частнокапиталистический обороты. Ввиду того, что в условиях переходного периода плановые элементы оказывались переплетенными с *товарными*, для этого периода была

характерна двойственность явлений правовой действительности: имущественный фонд предприятия, его деятельность, связи с другими предприятиями и пр. оказывались подчиненными действию двух правовых режимов – *автономному*, частнопрововому, поскольку предприятие участвовало в товарном обороте и находилось под воздействием товарно-хозяйственных регуляторов, и *регулируемому*, или публично-правовому.

В советской правовой литературе 20-х годов стали выделять социолого-реальное понимание юридического лица и понимание его как фикции, “порождения законодателя”. В организационном отношении юридические лица делились на корпорации и учреждения. К характерным чертам юридического лица были отнесены: субъектность (самостоятельность в обороте), производность и инструментарное звучание органов юридического лица, единство (целостность), бессрочность (срок его существования не оговаривается) и единообразие формы при различном ее содержании.

Юридическое лицо могло возникнуть как объединение физических или юридических лиц – сложное юридическое лицо. В последнем случае оно отличалось особым способом образования, участия членов юридического лица в управлении делами и использования результатов деятельности. Сложные юридические лица различались по степени связи целого с частями. Практика выработала три основные разновидности (по степени автономии частей от целого) такой связи: акционерные общества, синдикатские и кооперативные объединения. Если в первом типе объединения входящие в него составные части признавались вполне обособленными по структуре и функциям (отношения между ними строились на договоре), то во втором вся совокупность юридических лиц, образующих одно целое, признавалась одним комплексным предприятием: переход имущества в рамках объединения не считался завершением отчуждением. Что касается кооперативных объединений, то эта форма связывала составляющие ее юридические лица друг с другом функциональной зависимостью.

Таким образом, опыт организационно-правового строительства в советской экономике 20-х годов продемонстрировал гибкость правовой системы, сложившейся уже в первое десятилетие Советской власти. 20-е годы оказались периодом творческого поиска и выбора наиболее перспективных и эффективных форм хозяйственной работы, приемлемых в условиях переходного периода строительства основ социалистической экономики и преодоления многоукладности в народно-хозяйственной структуре страны. В форме хозрасчета сложилась опти-

мальная модель хозяйственного руководства предприятиями обобщественного сектора, в которой реализовывалось сложное сочетание плановых и рыночных рычагов и стимулов деятельности. Однако организационно-правовые формы хозяйствования, выработанные практикой и законодателем в этот период, не позволили социалистическому государству эффективно использовать в интересах общества допускаемые в определенных пределах частный капитал и частную инициативу, рыночную конъюнктуру и товарообменные механизмы.

На современном этапе в организационных основах государственной власти и самоуправления возникают другие обстоятельства. В частности, итогом ежегодной тарифной нерешенности становится повышенная нестабильность хозяйственных механизмов, с одной стороны, плотно «вросших» в рынок, а с другой – находящихся в строгой финансовой и административной зависимости от государства. По признанию экспертов, работать над эффективностью хозяйственных механизмов, не обладая возможностью планировать базовые параметры хозяйственной деятельности, невозможно. Единственное, чего можно добиться, так это сохранение хотя бы общей стабильности системы путем постоянного регулирования финансовыми потоками. Но всерьез говорить об успешной реализации инвестиционных и инфраструктурных проектов в таких условиях тоже невозможно. Поэтому российский бизнес постоянно требует от государства четких и долговременных правил игры, в том числе и в отношении цен на услуги естественных монополий<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> В частности, в 2012 г. Республика Башкортостан потратит 105,5 млрд. рублей. При этом дефицит бюджета составит предварительно 15 млрд. рублей. Республика зарабатывает 90,5 миллиардов, что на 11% больше, чем в 2011 г. Расходная часть бюджета в будущем году окажется на 8,6 млрд. больше, чем в этом. Более 70 процентов будет направлено на социальные сферы, расходы на «Национальную безопасность и правоохранительную деятельность», будут финансироваться из федерального бюджета. Из 240% прироста в «ЖКХ» 5 млрд. рублей будет потрачено на капитальный ремонт домов. На нужды «Физкультура и спорт» 876 млн. рублей, в том числе, 126 млн. на подготовку башкирских спортсменов к Олимпийским и Паралимпийским играм - 2012. Увеличение расходов на образование на 5 млрд. рублей связано с ростом зарплат учителей, переходом в 2012 году двадцати средних специальных учебных заведений на баланс республики и строительством новых детских садиков. В 2012 г. на общегосударственные вопросы и содержание аппарата республика потратит на 2,5 % меньше.

---

---

## Раздел 12

### КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Перефразируя высказывания К. Маркса и Ф. Энгельса о «призраке коммунизма», можно с уверенностью утверждать, что «призрак гражданского общества» бродит не только по Европе, но и по всему миру. Это означает, что неизменными атрибутами гражданского общества должны быть определенные теории, концепции, этапы саморазвития объективного «духа и свободы» (Г. Гегель), модели, структуры, признаки, элементы, институты, трудности становления и основные направления формирования и развития гражданского общества в рамках международных стандартов<sup>1</sup>.

Исходные положения о гражданском обществе были определены еще в работах немецких классических философов. Так, И. Кант и Г. Гегель дали классические формулы, лежащие в основе теории гражданского общества, в частности, И. Кант (1724–1804) отмечал о сущности взаимоотношений между людьми точки зрения пользования

<sup>1</sup> Маликов М.Ф. Концепция государственной власти и самоуправления. Уфа, 1997. С. 57–63; Маликов М.Ф. Методология изучения конституционного права. Ч. 1. Стерлитамак, 2000. С. 374–375; Маликов М.Ф. К проблеме формирования правового государства в нашей стране // Правовое государство. 2006. № 2 (4). С. 25–28; Маликов М.Ф. Гражданское общество в трансформационных условиях // Правовое государство – 2010. – №3. НИИПП, Уфа, 2010. С. 26–30; Маликов М.Ф. Гражданское общество в трансформационных условиях // Материалы конференции «Актуальные проблемы правоприменительной деятельности: теория и практика». С. 4–13; Маликов М.Ф. Гражданское общество в трансформационных условиях // Правовое государство. 2010. № 3 (21). С. 26–30; Маликов М.Ф. Концепция гражданского общества в условиях модернизации общества // Материалы региональной научно-практической конференции молодых ученых, аспирантов и студентов, посвященных ко дню Прав человека. Уфа: БашГУ, 2011. С. 7–17; Маликов М.Ф. Современные проблемы конституционного права Российской Федерации. Уфа: «ДизайнПресс», 2011. С. 276–283.