

Капицын В.М.
доктор полит. наук, профессор
кафедры социологии и политологии
ИППК МГУ им. М.В. Ломоносова

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДИСКРЕЦИЯ И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА: ПРИРОДА И ОСОБЕННОСТИ ПРОЯВЛЕНИЯ В РОССИИ

Дискреция – проявление управляющей воли в условиях неурегулированности отношений, политических конфликтов, чрезвычайных ситуаций. Государственная дискреция представляет собой возможность принятия решений в национальных интересах и предполагает усиление центральной государственной власти. Государственная дискреция может применяться для реализации, охраны и защиты прав человека. С учетом такого подхода следует остановиться на проблемах соотношения управляющей воли государственной власти (дискреции) и свобод человека, а также особенностях понимания, классификации, реализации прав человека в условиях России. Экспансия западных стандартов в области прав человека мешает адекватной классификации прав человека, а также их эффективной реализации и охране.

Вопрос о правах человека связан с современной политической модернизацией, а потому ведет ко многим дилеммам и амбивалентностям. Но, если адекватно условиям России понимать права человека, этот вопрос может стать стимулом централизации государственного управления и проявления государственной дискреции. О. Хёффе, немецкий политический философ, отметил, что без полномочия на принуждение фундаментальные свободы не были бы правами человека, т.е. справедливыми притязаниями людей по отношению друг к другу¹. Люди должны взаимно отказаться от определенной части свободы, принимая на себя обязательство не умалять достоинство других, т.е. не нарушать «оставшуюся» свободу друг друга. Тем самым они идентифицируют себя с достоинством других свободных людей. Такова исходная посылка идентификационной природы прав человека. Понимание значения идентичности отражено в работе немецкого государствоведа А.Хаберле. Он считает, что достоинство – базисное понятие, определяющееся тем, «как формируется персональная идентичность в конкретном обществе и в какой мере можно исходить из общей для разных культур и поэтому универсальной концепции идентичности личности»².

Реализация такой возможности всегда должна дополнительно детерминироваться политической волей центральной власти, чтобы преодолеть влияние неблагоприятных для централизации сил. Несмотря на многие трудности, дискреция, в свою очередь, может в данных государствах выступать как эффективное средство реализации и охраны прав человека. Прежде все-

¹ Хёффе О. Политика, право, справедливость /Пер. с нем. М., 1994. С. 254.

² См.: Государственное право Германии. В 2-х томах /Пер. с нем. М., 1994. Т. 1. С. 15.

го, дискреция эффективна для обеспечения безопасности человека и общества для реализации естественно-антропологических прав (прав на жизнь, физическую безопасность, охрану здоровья, санитарно-эпидемиологических, прав мигрантов и др.).

Опыт России дает возможность проверить тезис о чисто автократической сущности любой удачной незападной демократии¹. Исключительная отзывчивость населения в евразийских цивилизациях к властному началу, к авторитарности, по сравнению с западноевропейской расположенностью к нормативным началам, к демократии, отмечается в литературе. Иной тип социализации на Востоке диктовал жизнь в соответствии с понятиями этики и эстетики, т.е. нормативности, отличной от правовой нормативности Запада. На Западе формально-правовая, сильная сторона нормативного начала есть прямой продукт поступательного укрепления «слабой», этической формы. Это вело к формализации этических систем, их обезличиванию. На первых порах предпосылкой этого была роль религии. Она не только поддерживала иерархическое начало, «живую» власть, но и оппонировала и даже противостояла светской власти, которая по мере формализации этических норм и традиций, вырождается на Западе в «голое», механическое администрирование. Причиной, по мнению А.Ицхокина, является выхолащивание всякого феноменального, или «экзистенциального», содержания «живой» власти².

Но на Востоке и в частности Евразии еще долго сохраняется отношение к государственной власти как «живой», несущей на себе божественное обаяние «верховного существа». Земное верховное существо, так же как и небесное сохраняется, не формализуется, оно просто заимствует это самое качество у небесного существа (проявление харизмы). Тут общественное сознание не отделяет политику от права, право от справедливости, а верховную власть от государства в целом. Значительная часть функции, предметов ведения и полномочий не формализуется, не разделяется четко по ветвям власти, также как недостаточно формализуются отношения подданных (граждан) с верховной властью. Институты власти идентифицируются с государством в целом с его территорией и населением. С ним связывается особый этос, в котором основную роль играет понятие справедливости, справедливой верховной власти (Византия, Россия, Юго-Восточная Европа, Закавказье, восточные страны).

На Западе это понятие государства и справедливости формализовалось до такой степени, что воспринимается только в юридических формулах, коими являются в частности «орган государственной власти», «договор», «механизмы сдержек и противовесов», «права человека», значительно обособившиеся от понятия справедливость. Но, что интересно, в обращении своих идей и технологий на Евразию, западные политтехнологи и идеологи

¹ См., в частности, Ицхокин А. Реставрируя смысл. Чего не досказал Заратустра. М., 2003.

² Ицхокин А. Что происходит // Россия. 2004. № 2. С. 168.

начинают придавать правам человека больше этический, чем юридический смысл, пытаются связать их с социальной справедливостью.

Потому-то таким разрушительным оказалась для СССР попытка следовать понятию прав человека в его жесткой связке с социальной справедливостью. Ведь социальная справедливость тогда осуществлялась в отрыва от планирования, централизованного государственного регулирования. Во второй половине 80-х годов искусственное соединение идеи прав человека с идеей социальной справедливости для СССР обернулось разрушением государственной власти, лишившейся дискреции. А затем понятие социальной справедливости было безжалостно изгнано из официального политико-правового лексикона¹, т.к. пошла девальвация рубля, уничтожившая вклады граждан, приватизация, разорение предприятий, провал большинства людей в состояние бедности, резкая социальная дифференциация. И здесь лозунг прав человека (уже без всякого упоминания справедливости) означал, что люди предоставлены самим себе, их связи с государством и обществом серьезно истончились и просто оборвались. На Русском соборе в апреле 2006 г. митрополит Кирилл отметил, что правами человека в России пытались заменить или в лучшем случае формализовать понятия нравственности и справедливости. Каждый на постсоветском пространстве был предоставлен самим себе, т.е. своим правам. Государство потеряло значительную часть своих атрибутов в силу разрыва основных компонентов (территории, населения, идеологии, институтов власти). При этом возникла угроза того, что вместе с государством рассыпается вся система охраны и защиты достоинства человека.

Необходимо учитывать ментальность российского народа, которая может многое объяснять в отношении людей к дискреции, правовому началу, государству, правам человека. Еще Н.А.Бердяев писал, что русский народ «можно характеризовать лишь противоречиями»: государственная деспотичность и анархическое свободолюбие; национальное самомнение и универсальность духа, всечеловечность; жестокость и болезненная сострадательность; удивительная терпеливость и «склонность доходить во всем до крайностей, до пределов возможного, причем в кратчайшие сроки»; непредсказуемость поведения и склонность следовать «традициям старины», общинность, преклонение перед интересами государства, послушание перед властью и стремление к ниспровержению власти. Н.А. Бердяев подчеркивал: «русское мышление имеет склонность к тоталитарным учениям и тоталитарным мирозерцаниям. Только такого рода учения имели у нас успех. В этом сказывался религиозный склад русского характера».

¹ Достаточно вспомнить интервью госсекретаря Э.Бурбулиса и других высокопоставленных лиц, а также провести контент-анализ выступлений Б.Н.Ельцина и В.В.Путина (последний вспомнил о справедливости только в Послании Федеральному Собранию 2005 г.

Некоторые исследователи, в частности Л.Д.Столяренко связывает особенности русской ментальности с типом межполушарной интенции – особенностями работы мозга, связанной с преобладанием функции одного из его полушарий: левого или правого. Левое полушарие – логическое, рациональное, правое художественное, иррациональное. Множество фактов говорит в пользу того, что русский тип – тип с доминирующим правым полушарием – художественный, импульсивный, эмоциональный. Подтверждение он находит в русском языке: около 60 тыс. слов и выражений только литературного языка; это богатство необходимо нам для выражения чрезвычайно сложного, объемного, художественного мировидения. Следующая важная черта русского психотипа – его интровертированность, релятивность. Интроверты созерцательны, самодостаточны, придают большее значение взаимодействию, чем результату. П.Флоренский отмечал в русских как характерную черту «перевес начал этических и религиозных над общественными и правовыми». Следствием такого сочетания является склонность к мифологизации бытия: любят жить в придуманном мире больше, чем в реальном. Давление на такие точки ментальности в 1980-1990-х годах выдавало в советских людях, особенно в россиянах «человека веры и доверия», не структурировавшего эту веру и доверие в договорах и уставах, уповавшего на «старшего» – государство, что отражалось в доверчивости к заявлениям официальных лиц в СМИ, на митингах. Мышление сосредотачивалось на масштабных проблемах. Однако, это мышление испытывало значительные затруднения при необходимости перевести веру, предчувствие в рациональную форму, конкретные решения.

Л.Д.Столяренко отмечает, что у россиян в отношениях с окружающими выражена потребность в близких контактах, понимании со стороны окружающих, эмоциональной вовлеченности. В деловой активности россиянин стремится к глубокой мотивации партнеров, при угрозе конфликта часто предпочитает уступить, сохранив нормальные взаимоотношения. Испытывает дискомфорт и снижает активность, когда возникает необходимость в переработке информации, требующей прямой деловой активности. Как правило, сам не может установить волевой режим. Активизируется при наличии информации о логике целеполагания, механизме достижения целей и о его (лично) предназначении в получении результата. Специалисты по соционике считают, что «доминирующей потребностью у русского народа является стремление жить в сильном государстве», которое бы взяло на себя функции защиты его материальных интересов и волевой мобилизации.

Однако, не отрицая значение данных психологических и социально-психологических выкладок, следует обратиться и к анализу отношений к власти с другого конца, социологического и философско-правового. Очень важно проанализировать, как относятся люди к верховной власти (вождю»), государству и к конкретным чиновникам. Принято считать, что это отношение различное и, причем нередко полярное. Государство отождествляется с верховным вождем (царем, Генеральным секретарем, Президентом), который харизмати-

зируется. А чиновники оцениваются в несколько другой, повседневной инструментальной плоскости. Так, опросы Института социологии РАН под руководством М.Горшкова, направленные на оценку отношения граждан с чиновниками среднего звена в 2005 г. показали интересную, хотя и вполне предсказуемую картину. Две трети россиян считают неэффективными действия отечественной бюрократии. Треть уверена, что в последнее время самоуправство чиновников особенно возросло. Граждане первым делом отмечают такие качества как равнодушие к людям, продажность, безразличие к интересам страны, некомпетентность и т.д. Четверть самих госслужащих не отрицает коррупционность и равнодушие в отношениях их коллег к людям¹.

Большинство респондентов из числа «простых» граждан («просителей») считает причиной неэффективности власти безнаказанность чиновников, их недобросовестность, низкие моральные качества и несовершенство законов. Здесь напрашивается вполне обоснованный вывод, что люди склонны позитивно расценивать государственную дискрецию. Коль законы плохи, а чиновники ненадежны настолько, что даже при «хороших» законах все равно «испортят дело» (аналогия «законы святы, да судьи – супостаты»), не лучше ли доверять свободному усмотрению верховной власти, если эта власть «строгая, но справедливая». В пользу этого вывода говорить и восприятие гражданами понятия «государство» и соответствующих ему приложений, например «государственных служащих». Так, позитивное отношение к государству выявлено у 94% чиновников, и 84% остальных респондентов. Власть одобряют 49% граждан, 78,6% управленцев. Позитивное отношение к «чиновникам» у 11,2% граждан и 52,5% чиновников, но, если они называются в вопросе «государственные служащие», то картина значительно меняется – позитивно относятся 56,7% первых и 87,5% вторых. Комментируя эти показатели М.Горшков отметил: «Мы оценили не реальность, а ее восприятие людьми! Как бы не ругали граждане власть, государство для россиян – сверхценность. Лишь треть из них готово к самостоятельным действиям, остальные по-прежнему надеются на помощь госвласти»².

В таком ментальном и управленческом сопровождении права человека в России не получают, с одной стороны, должной формализации в юридической практике, а, с другой, и гуманитарная идентификации слабо соотносится с идеей прав человека. В результате права человека отделяются от идеи справедливости, которая связываются по-прежнему с дискреционным патернализмом верховной власти, которая во всем должна разобраться и защитить от несправедливости, т.е. от «злых» бюрократов, притеснителей-работодателей, криминала. Справедливость нередко оказывается синонимом легитимности, а права человека (права личности) – функцией «нерасщепленного» дискреционного па-

¹ Рос. газета. 2005. 11 ноября

² Там же.

тернализма¹.

Трудности централизации государственной власти и государственного правления в условиях социального «транзита», идущего в России, нередко связаны с ограниченностью возможностей государственной дискреции. Если происходит «расщепление» государственной дискреции (перенесение ее на разные уровни), отражающееся негативно на отношении к правам человека. В этих процессах проявляются цивилизационные особенности, а также специфика национально-культурного характера. «Расщепление» государственной дискреции в условиях России происходит в каждом случае специфически, хотя есть и общие моменты. Российский «транзит» располагает верховную власть к дискреционным полномочиям, хотя такие интенции подвергаются критике, особенно со стороны сил, ориентированных на Запад. Интересен нынешний российский опыт. Россия в 2000-х годах пытается возродиться после поражения в «холодной войне» и дикого периода первоначального накопления 1990-х годов, когда был установлен по сути дела своеобразный «экономико-силовой феодализм». На местах, в регионах, на предприятиях и в учреждениях появились свои «князьки», творившие беспредел в отношении подчиненных, жителей или более слабых конкурентов. Центральная власть, федеральное законодательство очень слабо реагировало на эти нарушения, что приводило к образованию своеобразных сепаратистских анклавов, своеобразных «княжеств», «поместий-государств», в том числе и почти полностью выпадающих из федерального правового пространства². Некоторые успехи в укреплении государственной дискреции, преодолевающей сепаратизм и «местечковый феодализм» в России несомненны и они играют в пользу усиления доверия к государственной дискреции, о чем свидетельствует и исследование под руководством М.Горшкова, также как и исследование ВЦИОМ в 2004 г. отношения граждан к различным эпохам (Николая II, Сталина, Брежнева, Ельцина, Путина). На первом месте позитивная оценка режима Путина, на втором – Брежнева. Режим Ельцина, когда чиновничество получило самую широкую свободу, – оценивается ниже всех.

В России множественность различной чиновно-властной, в том числе, региональной и хозяйственно-экономической субъектности способствовала «расщеплению» государственной дискреции, распределению властных полномочий по многим субъектам, в том числе и мощный институт давления олигархов, тесно связанных с чиновниками. Это и оказывалась серьезным раздражителем социальных ожиданий, настраивало людей на поиск «сильной руки» из «центра». Взыскавая справедливости, как идеала, тесно связанного с патерналистской дискрецией, россияне способствовали обнаружению идентификационного вакуума, образовавшегося в 90-е годы. Этот вакуум был заполнен образом власти в лице В.В.Путина, а также лозунгами и программой партии «Единая Россия». В том числе, даже мода на портреты

¹ На это справедливо указывает А.Ицхокин.

² Наиболее одиозный региональный режим в 90-е годы установлен был в Чечне.

В.В.Путина говорит о возрождении начал веры в харизматического справедливого вождя. И с ним, с его патерналистской дискрецией связывают гарантии справедливости, а с ней, возможно, и прав человека. Люди, не находя защиты своих прав в условиях множественности субъектности, мультиплицированной не без помощи СМИ, создавали образ справедливого государства, построенный не столько на формализованном праве, сколько на государственной дискреции.

Но пока без этого патерналистского образа власти и ожидания справедливой государственной дискреции российское право и права человека не могут существовать. На этот образ вынуждены были ориентироваться и региональные элиты в 2000-х гг., что способствовало проявлению государственной дискреции, способствующей централизации и определенной стабильности. Концентрация ресурсов в центре оказывала существенную помощь для создания институтов и инфраструктуры такой дискреции. Появились: Государственный Совет Российской Федерации, вполне управляемый орган с работающими на постоянной основе представителями (сенаторами) вместо «губернаторского» Совета Федерации, полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах, централизованная партия «Единая Россия», молодежные движения «Наши», «Идущие вместе», затем «Молодая гвардия», детские организации с галстуками цвета российского государственного триколора. Расширились полномочия президента (без всякого изменения Конституции Российской Федерации) – возможность, хотя и опосредованная, распускать законодательные собрания субъектов РФ, участие в избрании глав регионов, в назначении Председателя и заместителя Председателя Счетной палаты).