

## **ИССЛЕДОВАНИЕ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ**

**В.В. Полянский\***

### **СОЦИАЛЬНАЯ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ СПРАВЕДЛИВОСТЬ КАК ОСНОВА ГАРМОНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВЕННЫХ ИНТЕРЕСОВ (В КОНТЕКСТЕ ВЗГЛЯДОВ АКАДЕМИКА О.Е. КУТАФИНА)**

*Ключевые слова.* Социальное государство, справедливость, социальная справедливость, политическая справедливость, гармонизация, публичная власть, публичные интересы, частные интересы.

Итоги развития России в пореформенный период после разрушения Советского Союза неутешительны. Не только государство, но и экономика, социальная система, духовная жизнь общества демонстрируют серьезные проблемы бытия, которые в конечном итоге можно определить как системный кризис. Наиболее существенный урон понесли идеалы добра и справедливости. Как отмечал академик О.Е. Кутафин, «... составляющими облика новой России стали такие малопривлекательные его стороны, как прогрессирующая бедность, глубокое социальное расслоение населения, безработица, коррупция, захлестнувшая всю страну и особенно аппарат управления. Наша экономика стала полностью криминализованной. Все это привело к нарастающему валу этнических и региональных противоречий. В результате у сегодняшней России как бы два разных лица: одно – преуспевающее, бьющее в глаза роскошью, часто переходящей грань разумного, и второе – кричащая бедность и неустроенность, совершенно несовместимые с теми возможностями, которыми располагает Россия»<sup>1</sup>. Далее ученый подкрепил свой вывод утвержде-

---

© Полянский В.В., 2012.

\* Кандидат юридических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного и административного права юридического факультета Самарского государственного университета. [polansky.v@gmail.com]

<sup>1</sup> Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М.: НОРМА, 2008. С. 330–331.

нием о том, что и в экономической сфере не все благополучно: «В России стали обыденностью сочетание формальной свободы выбора предпринимательской деятельности, приложения капитала, частной инициативы с экономическим произволом власти и криминальных структур, что означает экономическую свободу только для избранных»<sup>2</sup>.

Между тем в более ранних оценках российской экономической и социальной систем О.Е. Кутафин был более оптимистичен. В частности, он, опираясь на Конституцию, утверждал, что «Российская Федерация является социальным государством. Главная задача социального государства – достижение такого общественного развития, которое основывается на закреплённых правом принципах социальной справедливости, всеобщей солидарности и взаимной ответственности. Социальное государство призвано помогать слабым, влиять на распределение экономических благ исходя из принципа справедливости, чтобы обеспечить каждому достойное человека существование»<sup>3</sup>.

Приведённые мысли академика О.Е. Кутафина свидетельствуют об эволюции его взглядов на сложные вопросы развития российского конституционализма, отразившие диалектическую методологию познания экономических, социальных, политических, духовных процессов в условиях коренной ломки устоев российской государственности, общественной системы. Он рассматривает государство как инструмент проведения социальной политики, пронизывающей все сферы общественной жизни: «Выделение социальной сферы не означает, что она полностью отграничена от других сфер общественной жизни. Все они так переплетены, что во многих случаях можно с полным основанием говорить не столько о социальных, сколько о социально-экономических, социально-политических и иных подобных явлениях и процессах»<sup>4</sup>.

Эта методологическая посылка представляет значительную теоретическую ценность для исследователей государственно-организованного общества, поскольку синтетический подход позволяет видеть сущностные процессы, тенденции в развитии общества и государства, детерминистическую связь изменений в экономике, политике и социальных отношениях. Особенно полезен такой подход в анализе принципа справедливости как основы не только социальной, но и политической, экономической систем. Есть все основания утверждать, что только во взаимосвязи с политической системой, экономической средой можно видеть действительную роль государства как социального, всеми своими институтами обеспечивающего проведение в жизнь идей добра и справедливости.

---

<sup>2</sup> Там же. С. 331. Подобные оценки состояния российской социально-экономической действительности встречаются у многих авторов. См., например: *Мальцев Г.В.* Социальные основания права. М.: НОРМА, 2007. С. 501.

<sup>3</sup> *Козлова Е.И., Кутафин О.Е.* Конституционное право России: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М.: ТК «Велби», Изд-во «Проспект», 2008. С. 156.

<sup>4</sup> Там же. С. 159.

В истории развития цивилизаций справедливость утверждалась как основа социальной организации общества, определяющая место человека в системе связей и отношений по поводу материальных, духовных и иных благ. В силу этого она обрела важнейшие свойства, составившие качественное состояние её как принципа социальной справедливости, пронизывающего все сферы общественной жизни, в том числе имеющих правовую форму развития<sup>5</sup>.

В государственной организации общества со временем принцип социальной справедливости нашел свое юридическое оформление. С развитием цивилизации он наполнился содержанием, наиболее близко выражающим правовой характер идеи социальной справедливости. Его правовой характер состоит в том, что он выражает гармонизированные интересы различных слоев населения государственно-организованного общества, потребности индивидов и коллективов, соразмерность деяния и воздаяния за него как в экономической, социальной, политической, так и духовной жизни людей.

Стремление человечества создать идеальные формы государственной организации общества упрочило устойчивую тенденцию на внедрение в социальную практику принципа справедливости, который в большинстве цивилизаций рассматривается как имманентное качество, суть права и потенциально – закона (что не всегда достигается), как фундаментальный принцип, определяющий все направления развития государственно-организованного общества. Он стал основой формирования ценностей в обществе и государстве, однако, в некоторые периоды развития различных государств справедливость находилась в «угнетенном» состоянии – и как идея, и как практика. Предпринимались попытки исключить само понятие справедливости из обыденной жизни людей, из идеологических и политических концепций программного развития соответствующих государств, как это произошло в 90-е годы XX века в России. Принцип справедливости если и использовался, то в его индивидуалистическом (частном) смысле, ему не придавался всеобъемлющий, т.е. социальный характер, в силу чего в современном российском законодательстве практически не встречается понятие «социальная справедливость».

В действующей российской Конституции очень скромное место отводится принципу справедливости – только в Преамбуле указывается, что «мы, многонациональный народ России, ... чтя память предков, передавших нам

---

<sup>5</sup> В рамках настоящей статьи ставится частная задача с учетом научных подходов академика О.Е. Кутафина выявить основные параметры реализации принципа справедливости применительно к функционированию публичной власти с точки зрения выражения общественных интересов. Методологические вопросы справедливости затрагиваются постольку, поскольку они способствуют решению прикладных задач исследования справедливости как основы публичной власти.

О методологии исследования справедливости см.: *Пресняков М.В.* Конституционный принцип справедливости: юридическая природа и нормативное содержание. Автореф. дис. ... д. ю. н. / М.В. Пресняков / Саратов, 2010; Его же. Конституционная концепция принципа справедливости / под ред. Г.Н. Комковой. М.: ДМК Пресс, 2009.

любовь и уважение к Отечеству, веру в добро и справедливость... принимаем Конституцию Российской Федерации». По сути – речь идет о моральной ценности справедливости. Однако в большинстве случаев в российской теории права и конституционной теории преамбула не признается в качестве нормативной части Конституции, оценивается как политический манифест, документ, отражающий политические принципы, на которых основана проектируемая в Конституции государственность, определяются направления понимания смысла Конституции<sup>6</sup>, что снижает общественную значимость принципа справедливости. Тем ценнее позиция академика О.Е. Кутафина относительно понимания социального государства как организации, призванной «влиять на распределение экономических благ исходя из принципа справедливости, чтобы обеспечить каждому достойное существование»<sup>7</sup>.

Конституция США также скупко говорит о справедливости как принципе государственной организации американского общества: в поправке V содержится правило о справедливом возмещении изымаемой для общественного пользования частной собственности. Однако в США судами используется понятие «справедливое возмещение», которое применяется в случае, когда нужно предотвратить возложение государством на отдельных граждан бремени государственных расходов, которые по «всей справедливости, должны нести все граждане страны». Такое понятие используется судами в обосновании судебных решений<sup>8</sup>.

В предпринимательском праве США существует понятие «справедливое основание» («just cause»), вытекающее из подразумеваемых условий договора. В частности, в судебных решениях устанавливается возможное наличие подразумеваемого условия договора, в соответствии с которым работника нельзя уволить без «справедливого основания». Например, в руководстве по работе с персоналом компании указывается: политика фирмы состоит в том, что работника можно уволить только по обоснованной и достаточной причине. Если работник осведомлен о такой политике и продолжает работать, суд может установить, что существует подразумеваемое условие договора, основанное на положениях политики компании<sup>9</sup>. Подобные факты судебной практики США имеют идеологическую ценность для правоприменения в России, особенно в судебной практике. Но часто ли российские суды (кроме Конституционного) используют понятие «справедливость» в своих решениях?

<sup>6</sup> См., например: Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий (постатейный) / под ред. Ю.А. Дмитриева. М.: Юстицинформ, 2007; Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). 2-е изд., перераб. и доп. / под ред. Л.А. Окунькова. М.: БЕК, 1996, и другие.

<sup>7</sup> Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М.: ТК «Велби», Изд-во «Проспект», 2008. С. 156.

<sup>8</sup> Из решения Верховного суда США по делу *Armstrong v. United States*, 364 U.S. 40 (1960). Цит. по: Правовая система США. 3-й выпуск. М.: Новая юстиция, 2006. С. 763.

<sup>9</sup> См.: Там же. С. 964.

Сравнительный анализ исторических контекстов справедливости – идей и практики их реализации, применительно к Конституции России позволяют сделать вывод о том, что нормы ст. 7 Конституции РФ, устанавливающие основы функционирования России как социального государства, закрепляют требования, составляющие содержание принципа социальной справедливости. В число задач социального государства входят создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В развитие этих положений определено, что в Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты. По своему содержанию указанные требования есть элементы принципа социальной справедливости.

В постановлениях и определениях Конституционного Суда РФ довольно часто используется понятие справедливости в различных, но немногочисленных контекстах. Прежде всего оно является характеристикой требования *справедливого правосудия* в соответствии со статьями 7, 8 и 10 Всеобщей декларации прав человека 1948 года, статьей 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года и статьей 14 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 года, которые устанавливают, что все равны перед законом и судом; каждый при определении его гражданских прав и обязанностей или при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявленного ему, имеет право на *справедливое* и публичное разбирательство дела в разумный срок компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона<sup>10</sup>.

Конституционный Суд РФ считает, что если согласно статье 46 (часть 1) Конституции Российской Федерации каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод, то право на судебную защиту предполагает наличие конкретных гарантий, которые позволяли бы реализовать его в полном объеме и обеспечить эффективное восстановление в правах посредством правосудия, отвечающего *требованиям справедливости*.

В ином контексте, опираясь на свое прежнее Постановление от 18 июля 2003 г. № 14-П, Конституционный Суд РФ, характеризуя возможности федерального законодателя по регулированию предпринимательской деятельности коммерческих организаций, включая акционерные общества, указал на его обя-

---

<sup>10</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации №9-П от 04.04.96 г. «По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов г. Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и г. Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное место жительства в названные регионы» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 16. Ст. 1909.

занность учитывать, что по смыслу статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 8, 17, 34 и 35, возможные ограничения федеральным законом прав владения, пользования и распоряжения имуществом, а также свободы предпринимательской деятельности и свободы договоров должны, исходя из общих принципов права, *отвечать требованиям справедливости*, быть адекватными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц<sup>11</sup>.

В своих постановлениях Конституционный Суд неоднократно указывал на необходимость соблюдать *конституционные принципы* равенства и *справедливости*, поддержания доверия граждан к закону и действиям государства<sup>12</sup>. Суд упоминает такие понятия, как «справедливое правосудие», «справедливое судебное разбирательство», «справедливость судебных решений» в контексте защиты основных прав и свобод, а право на судебную защиту рассматривает как неотъемлемое основное право и гарантию другим правам и свободам. Как видно, в отсутствие прямого упоминания в основном тексте Конституции РФ понятия (и даже термина) «справедливость», в правовых позициях Конституционного Суда РФ принцип справедливости заявляется в качестве конституционного на основе системного толкования положений Конституции, в том числе и с опорой на общепризнанные принципы международного права, являющегося частью правовой системы Российской Федерации.

При этом Суд не ограничил применение принципа справедливости, требований справедливости каким-либо пределом, что позволяет истолковывать его как всеобъемлющий сквозной конституционный принцип, пронизывающий отношения индивидов и общества, государства и личности, внутрисистемные отношения в рамках различных видов публичной власти – государственной, муниципальной (самоуправленческой), партийной.

---

<sup>11</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 28 января 2010 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 3 и пункта 4 статьи 44 Федерального закона “Об акционерных обществах” в связи с жалобами открытых акционерных обществ “Газпром”, “Газпром нефть”, “Оренбургнефть” и Акционерного коммерческого Сберегательного банка Российской Федерации (ОАО)» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 6. Ст. 700.

<sup>12</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 16 марта 1998 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности статьи 44 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР и статьи 123 Гражданского процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами ряда граждан» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 12. Ст. 1459; Постановление Конституционного Суда РФ от 21 января 2010 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности положений части 4 статьи 170, пункта 1 статьи 311 и части 1 статьи 312 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами закрытого акционерного общества “Производственное объединение «Берег», открытых акционерных обществ “Карболит”, “Завод «Микропровод»” и “Научно-производственное предприятие “Респиратор”» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 6. Ст. 699.

Для рядового гражданина – справедливость – вполне конкретное явление, есть психологический феномен – «чувство справедливости», которое не всегда совпадает с юридическим, не всегда правовым оформлением справедливости как системы ценностей, посредством которых государство формально от имени и в интересах общества оценивает человека и воздает ему по результатам его деятельности в государственно-организованном обществе. При этом воздаяние имеет системный характер – оно осуществляется в различных системах отношений – экономических, социальных, политических, в духовной сфере. Определителем, мерой справедливости государственно-организованного общества в таком случае являются как личностные оценки субъективного порядка, так и оценки, выработанные, закрепленные в нормах права (законодательстве) и выраженные в правоприменительной практике.

В государственно-организованном обществе, однако, актуальна именно социальная справедливость. Социальная справедливость – признанная в обществе системная идея, определяющая реальную практику взаимодействия социальных групп, отражающаяся на статусе индивида, конкретной личности. Социальная справедливость основывается на материальных и духовных ресурсах всего общества, тогда как справедливость в ее индивидуальном преломлении затрагивает интересы замкнутой группы людей, в конечном счете деятельность которой не требует вмешательства государства, общества, хотя в отраженном виде понимание справедливости отдельных индивидов воспроизводит (отражает) общественное понимание справедливости.

Принцип справедливости имеет свои объекты действия – прежде всего человек, его потребности и интересы, а также материальные ресурсы – «земля и другие природные ресурсы», которые согласно ст. 9 Конституции РФ «используются и охраняются... как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории». Это конституционное положение – одно из многих, которое вызывает сомнения в его позитивной эффективности, реальности, поскольку практика распределения доходов от эксплуатации природных богатств страны весьма специфична и мало соответствует смыслу статьи 9 Конституции. В большей части общества подобная практика оценивается как несправедливая. Такая оценка реальной практики обращения с ресурсами страны экстраполируется на государство, публично-властный механизм, который определяет идеологию распределительной политики в сфере использования природных ресурсов. Другими словами, общественная оценка практики в указанной сфере как несправедливой ведет также к оценке публичной власти (государственной, муниципальной, отчасти партийной – в ее «правлящей» составляющей) как несправедливой. Несправедливость в этой сфере выражается в несоразмерности воздаяния количеству и качеству вклада тем лицам, которые получают львиную долю доходов от общих ресурсов. При этом используются такие механизмы распределения богатств, что они привели к огромному расслоению общества, разница в доходах 10% самого бога-

того и самого бедного населения по самым скромным официальным оценкам составляет более чем в 15 раз.

В связи с этим в целях обеспечения политики поддержания справедливой основы распределения доходов от природных ресурсов было бы уместным рассмотреть возможность введения в экономическую политику передачи населению России части общегосударственных доходов – по опыту США (Аляска), Объединенных Арабских Эмиратов. Весьма продуктивной в плане обеспечения принципа справедливости является идея Торгово-промышленной палаты РФ, предложившей создать Министерство национальных счетов России, которое ежегодно распределяло бы между совершеннолетними россиянами половину валютных резервов РФ, а также доходы от экспорта сырья и от приватизации<sup>13</sup>.

Принцип социальной справедливости в политической сфере проявляется как принцип *политической справедливости*. В западной либеральной философии политическую справедливость рассматривают как справедливость конституции. Дж. Ролз указывал, что «политическая справедливость имеет два аспекта, возникающие из того факта, что справедливая конституция есть случай несовершенной процедурной справедливости. Во-первых, конституция должна быть справедливой процедурой, удовлетворяющей требованиям равной свободы; во-вторых, она должна быть организована таким образом, чтобы из всех достижимых справедливых устройств, с большей вероятностью, чем другие, приводить в результате к справедливой и эффективной системе законодательства. Справедливость конституции должна оцениваться по обоим параметрам в свете позволяемых обстоятельств, и эти оценки должны делаться с точки зрения конституционного собрания»<sup>14</sup>.

Приведенная мысль философа весьма показательна и актуальна для осмысления Конституции России как процедуры в соотношении со справедливостью (например, для оценки условий и порядка принятия Конституции на референдуме в 1993 году по Положению, утвержденному указом Б.Н. Ельцина, притом, что действовал закон о референдуме).

Сформулированный Дж. Ролзом принцип равной свободы в применении к политической процедуре, определяемой конституцией, как принцип равного участия предоставляет ключ к пониманию справедливости в политических отношениях в России. В соответствии с этим принципом «все граждане должны иметь равное право принимать участие в конституционном процессе и определять его результат, когда устанавливаются законы, которым они должны подчиняться»<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> См.: Половину доходов от экспорта сырья предложили раздать россиянам // <http://lenta.ru/news/2007/06/15/share/> (последнее посещение – 20 марта 2012 г.).

<sup>14</sup> Ролз Джон. Теория справедливости: пер. с англ. / науч. ред. и предисл. В.В. Целищева. 2-е изд. М.: Изд-во ЛКИ, 2010. С. 198–199.

<sup>15</sup> Там же. С. 199.



Руководствуясь таким пониманием политической справедливости, мы должны исходить из того, что ценностью справедливости является принцип равной свободы (равного участия) в политической жизни, закрепленный в ст. 32 Конституции РФ и развитый в других статья основного нормативно-правового акта государства.

Наиболее чувствительными проявлениями несправедливости в политической системе являются механизмы институционализации органов и должностных лиц публичной власти, которые в силу умышленного искажения интересов населения законодательно закрепляются на несправедливой основе при сохранении демократической формы, либо нарушаются в правоприменительной практике при организации и проведении выборов, подборе и расстановке кадров государственных, муниципальных органов власти.

В частности, с этой точки зрения (утверждения принципа справедливости – равенства и пропорциональности) требует совершенствования практика реализации принципов пропорциональной избирательной системы, ограничения использования ее на региональном и муниципальном уровнях, поскольку она содержит немало недостатков, которые вынуждены признать Президент, господствующая партия «Единая Россия», делающие уступки в пользу других партий. Уже предложены изменения в законы о партиях, о выборах и др. Правда, поскольку они являются скороспелой рефлексией на протесты оппозиции, пока не совсем ясны последствия создания карликовых партий (в 500 членов), выборов глав субъектов Федерации, модификации избирательной системы при выборах Государственной Думы, формировании Совета Федерации Федерального Собрания.

Это касается также практики подбора судей, которая к настоящему моменту основывается на немотивированном отказе Президентом РФ в назначении на должность кандидата, прошедшего все стадии проверки на соответствие требованиям законодательства. Было бы справедливым, если имеются объективные основания для отклонения кандидатуры в судьи, чтобы мотивы отказа в назначении на должность были в письменной форме доведены до кандидата в судьи, квалификационной коллегии, рекомендовавшей кандидата в судьи. Это необходимо в превентивных целях, а также в целях возможной защиты права граждан на равный доступ к государственной службе (применительно к кандидатам в судьи должно быть дополнительно закреплено в законодательстве). Таким образом, принцип транспарентности кадровой политики в указанной сфере станет реальной ценностью, гарантирующей политическую справедливость.

В государственно-организованном обществе в силу особой роли права справедливость должна воплощаться в конкретные правовые нормы, которые придают ей стабильность, гарантированность.

Чтобы принцип социальной справедливости в государственно-организованном обществе эффективно реализовался, политически справедливой должна быть публичная власть.

В чем смысл справедливости публичной власти, справедливого государства? В широком смысле – это справедливость устройства государства, которое действует исключительно в общих интересах, а не в угоду корпорации, отдельным слоям населения. Публичная власть в таком государстве «равноудаленная» по отношению ко всем участникам государства как всеобщей организации граждан (подданных) и она принимает справедливые законы, которые, по выражению И.Канта, имеют правовой характер. У государственных органов и должностных лиц в таком государстве отсутствует предубежденность к тем или иным индивидам и слоям населения (социальным группам, партиям, другим общественным объединениям), проявлениям идеологии, политических предпочтений и т.п. (идеологическое многообразие, многопартийность, политический плюрализм, социальная принадлежность, равноправие). В этом понимании справедливое государство – искомый идеал, цель движения, развития общества, поскольку такая организация полезна для всех – властвующих и подвластных.

Несправедливость в публичной власти – одно из проявлений дисгармоничности механизма публичной власти. Хотя и формально гармоничная система публичной власти не исключает несправедливости в отношении подвластных, как это бывает в тоталитарных, авторитарных политических режимах, когда создается гармонизированный механизм публичной власти на базе выражения интересов ограниченной группы лиц (слоя) и власть удерживается посредством силы, в первую очередь военной. Но такие механизмы в конечном итоге разрушаются под напором консолидирующихся масс населения на основе борьбы за справедливость, справедливое государство, гармонично выражающее интересы всех слоев населения. В силу энтропии общества, государственно-властной системы разбалансирование публично-властного механизма подчиняется законам цикличности развития общества. Это ставит задачу системного мониторинга реализации принципа справедливости, нарушение которого в значительной мере ведет к дисгармонии публичной власти, отрыва ее от ожиданий общества, использованию потенциала государственно-властного механизма в корпоративных несправедливых целях.

Внутренняя организация государства – территориальная, административная должна строиться на справедливой, в том числе экономической, национальной основе. Публичная власть не может быть справедливой в отношении подвластных, т.е. гражданского общества, если она не имеет справедливой основы (парадигмы) действия.

Справедливость в системе публичной власти должна проявляться во всех ее ветвях и уровнях – государственной (законодательной, исполнительной, судебной), самоуправленческой (решающей, исполнительно-распорядительной, контрольной). Проблема справедливого построения механизма государственной власти (аналогично – самоуправленческой) проявляется в характере взаимодействия по следующим направлениям: Президент – правительство;

законодательная власть – исполнительная власть, законодательная власть – судебная власть; судебная власть – президентская власть. Несправедливость может проявляться в выстраивании механизма сдержек и противовесов, в распределении компетенции и ответственности – как по вертикали, так и по горизонтали публичной власти.

Источником дисгармонии в публичной власти являются как организационные несовершенства, правовые коллизии и пробелы, так и – дисгармония интересов социальных слоев, общества и личности, нарушение принципа социальной справедливости (фундаментальная основа дисгармонии). Именно несправедливость выражения интересов населения в правовых и организационных механизмах функционирования публичной власти, попирающей справедливость в социально-экономической сфере, ведет к политическим конфликтам, в том числе революциям.

Существенным фактором действия публичной власти является стремление структур власти к получению соответствующей оценки со стороны общества, которая бы показывала позитивную эффективность публичной власти, что явилось бы предпосылкой для совершенствования деятельности институтов власти, устранения дисгармонии в них, восстановления баланса интересов, ответственности за результаты осуществления соответствующих полномочий.

В силу разных причин, в том числе правотворческих и правоприменительных ошибок, политической конкуренции (например, законодателей и исполнителей, политическая, партийная принадлежность которых разная), адекватной и справедливой оценки публичная власть зачастую не получает. Этому не содействует механизм институционализации власти – избирательная система, порядок наделения полномочиями должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. Отсюда зачастую принцип справедливости – «соответствие воздаяния и деяния», не реализуется в очередных выборах органов и должностных лиц публичной власти – нередко повторно побеждают те кандидаты (партии), которые неэффективно работали предыдущий срок, но сумели манипулировать общественным мнением (на коррупционной основе в том числе) и добились поддержки избирателей. Негативную роль в этом процессе играет имидженезим<sup>16</sup>, ресурсы которого направлены на формирование ожидаемого обществом (электоратом) образа политиков, партий.

В справедливом государстве существует соответствие объема полномочий и меры ответственности органов и должностных лиц публичной власти, что является предпосылкой, основой гармоничности публичной власти. Дис-

---

<sup>16</sup> От англ. image или лат. imago – образ, вид – целенаправленно формируемый образ какого-либо лица, явления, предмета, призванный оказать эмоционально-психологическое воздействие на кого-либо в целях популяризации, рекламы и т.д. См.: Словарь иностранных слов и выражений / авт.-сост. Е.С. Зенович. М.: Олимп: ООО Фирма «Издательство АСТ», 2000. С. 229.

гармония компетенции и ответственности проявляется в той схеме распределения полномочий, которая имеет место в действительности, когда она не позволяет адекватно реагировать на неэффективность деятельности тех или иных структур публичной власти. Например, законодатель может принимать хорошие законы, но они плохо исполняются либо будут плохие законы и плохое их исполнение, но в любом случае ответственность ложится на исполнительную власть.

В этой схеме снижена ответственность законодателей – если исполнительная власть волей Президента может быть достаточно оперативно удалена от власти, то законодатели фактически не несут ответственности за результаты своего законотворчества. Конечно, можно ссылаться на то, что основные законы иницируются субъектами права законодательной инициативы – Президентом, Правительством, субъектами Федерации в лице законодательных собраний. Однако законы принимаются, одобряются законодательной властью, а инициативы субъектов Федерации слабо отражены в конечном законодательном продукте Федерального Собрания – они по большей части отклоняются. Формально даже Президент только подписывает и обнародует законы, может внести поправки, но они преодолимы в Государственной Думе и Совете Федерации квалифицированным большинством (ранее было – «конституционным»).

В другой схеме отношений структур публичной власти – Президента и Правительства, также имеются проявления несправедливости. Справедливо ли, когда все успехи исполнительной власти считаются успехами Президента, а провалы в ее функционировании – ответственностью Правительства? Правительство между тем формируется Президентом – частично по представлению Председателя Правительства, который фактически определяется Президентом, хотя с участием Государственной Думы. А Дума не может повлиять на кандидатуру Председателя Правительства без угрозы быть распущенной, и практика показала, что депутаты не осмеливаются рисковать. В данном случае имеет место явно несправедливое распределение компетенции и ответственности между Президентом и Федеральным Собранием, Президентом и Правительством.

В таком же алгоритме должна оцениваться независимость судебной власти, которая может являться ценностью политической справедливости только в дихотомии с должной ответственностью, в противном случае суд обретет характер самоуправной власти.

Существенное значение имеет распределение компетенции и ответственности между субъектами публичной власти не только по ветвям власти, но и по «вертикали» власти, а также между видами публичной власти – государственной, муниципальной, партийной.

Поэтому в современных условиях развития российского властного механизма весьма актуальна задача гармонизации отношений в системе публичной

власти на справедливой основе – пропорциональности, соразмерности компетенции и ответственности с учетом принципа «воздаяние равно деянию».

Обществу выгодно иметь справедливое устройство власти, хотя в Конституции России прямо не говорится о справедливом устройстве государственной власти, местного самоуправления. Конституционная ценность справедливости имеет опосредованное выражение в общепризнанных на данном этапе государственного строительства социальных, политических, духовных ценностях. К ним относятся человек, его права и свободы, равенство, федерализм, правовое государство, государственное единство, многопартийность, идеологическое многообразие и многие другие. Любые действия против этих ценностей должны рассматриваться не только как противозаконные, но и несправедливые. Проблема лишь в том, что понимание справедливости в отсутствие ясных конституционных формул весьма различно, вплоть до антагонистических, например, относительно недопустимости установления какой-либо идеологии в качестве государственной (ч. 2 ст. 13 Конституции РФ). При этом в Конституции РФ закрепляется господствующая частнособственническая идеология как государственная (ст.ст. 8, 9).

В сфере местного самоуправления справедливость воплощается в соразмерности полномочий и их финансирования, в адекватном определении критериев отнесения предметов ведения к вопросам местного значения. Поэтому нельзя признать справедливым Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>17</sup>, поскольку часть вопросов «местного значения» не обеспечена необходимыми финансовыми средствами (отсюда имеет место обслуживание отдельных магистралей в поселениях государственными организациями, как, например, в г. Самаре – Московское шоссе, ул. Ново-Садовая).

Давняя идея справедливого устройства государства в современных условиях рассматривается как справедливая власть в государстве, выраженная в честности по отношению к обществу<sup>18</sup>. С этой точки зрения справедливость деятельности власти особо остро оценивается в связи с отношениями собственности в контексте приватизации государственного и муниципального имущества и возможности национализации объектов частной собственности. Дисгармоничность и несправедливость политики и практики в этой области очевидна, на что обращал внимание академик О.Е. Кутафин. Будучи солидарным

---

<sup>17</sup> Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>18</sup> Американский философ Дж. Ролз использует этическую категорию честности в характеристике справедливости: «Справедливость как честность начинается с идеи о том, что когда общие принципы необходимы и выгодны всем, они должны выработываться с точки зрения исходной ситуации равенства, определяемой соответствующим образом, в которой каждый индивид надлежаще представлен». *Ролз Джон. Теория справедливости: пер. с англ. / науч. ред. и предисл. В.В. Целищева. Изд. 2-е. М.: Изд-во ЛКИ, 2010. С. 199.*

с академиком Д.С. Львовым, он пришел к выводу, что «реализованная у нас модель приватизации была изначально направлена не на рост эффективности и конкурентоспособности экономики, а на выгоды для себя за счет присвоения чужого»<sup>19</sup>. Отвергая возможность сохранения в России криминальной основы экономического базиса, О.Е. Кутафин подчеркивал: «Совершенно очевидно, что сегодня главной причиной хронического неблагополучия в стране является несправедливое распределение собственности, созданной всем народом, а оказавшейся в руках считанного количества приближенных к власти»<sup>20</sup>. Здесь была бы полезной идея О.Е. Кутафина об использовании такой меры «уничтожения социального неравенства», как «смягчение экономического неравенства путем обобществления некоторых экономических ценностей или их перераспределения (например, путем земельной реформы)»<sup>21</sup>. Но обобществление и перераспределение ценностей возможно и в рамках национализации на законной основе, под общественным контролем гражданского общества. Только в таком случае разговоры о справедливости могут стать реальным благом для общества.

В условиях конфликтов публичных и частных интересов эффективным инструментом решения общегосударственных экономических, финансовых проблем может быть гибкая система методов влияния на экономические процессы, использования таких приемов и способов формирования материальных ресурсов в государственно-организованном обществе, как разгосударствление (приватизация), так и обобществление (национализация). В таких условиях парность административно-экономических инструментов «приватизация – национализация» – одно из проявлений (сторона) социальной справедливости.

Между тем в отличие от Конституции США (V поправка) в российской Конституции (ст. 35) ничего не говорится о справедливости возмещения в случае принудительного отчуждения для государственных нужд частного имущества – устанавливается «предварительное и равноценное возмещение». Видимо, это не случайность, не ошибка авторов, а отражение тенденции на обеспечение приоритета частнособственнической идеологии (вопреки известным утверждениям о проведении политики деидеологизации), которая в конкретных обстоятельствах выражается в преференциях юридической и политической защиты интересов крупных частных собственников (даже в ущерб публичным интересам).

Принцип справедливости проявляется также в политическом плюрализме, многопартийности. Справедливость в данном случае реализуется при обеспечении равного доступа партий к средствам массовой информации, равных возможностей использования административного ресурса для продвижения партийных программ, ограждении государственных и муниципальных служащих

---

<sup>19</sup> Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М.: НОРМА, 2008. С. 333.

<sup>20</sup> Там же. С 342.

<sup>21</sup> Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М.: ТК «Велби», Изд-во «Проспект», 2008. С. 158.

от втягивания их в избирательную компанию, последствием чего является риск быть уволенным в случае проигрыша на выборах политической группы.

Экономическая зависимость политических партий от спонсоров избирательных кампаний (и другой партийной деятельности, не говоря уже о прямых и косвенных подкупах, продажах мест в партийных списках и т.п.) ставит в повестку дня вопрос о полном государственном финансировании политических партий, по крайней мере, на выборную деятельность. Эта идея не нова – она высказывалась давно в зарубежных источниках<sup>22</sup>.

В политической сфере справедливость имеет несколько уровней проявления и реализации. Наиболее значим для каждого гражданина личностный, индивидуальный уровень реализации принципа справедливости, что выражается в возможности участвовать в осуществлении публичной власти на справедливой основе: доступность на равных условиях к выборам (справедливость равенства), к государственным и муниципальным должностям, государственной, муниципальной службе, в том числе через «кадровый резерв Президента».

Еще древние философы подчеркивали дуализм принципа справедливости: справедливость равенства – блага в равной мере каждому, и справедливость пропорциональности – соразмерно вкладу в общее дело. Этими аспектами справедливости должна оцениваться роль каждого гражданина в экономической и социальной сфере жизни общества и соответственно определяться мера общественного признания и воздаяния за деяния человека<sup>23</sup>.

Государственное воплощение справедливости в отношении общества должно осуществляться в бюджетном процессе при распределении общих благ, переданных народом в распоряжение государства, в интересах всего общества. Именно в этой сфере нарушаются принципы справедливости, в том числе применительно к частной собственности, когда ее защита со стороны государства не имеет равной основы и фактически зиждется на количестве частной собственности – чем ее больше, тем она эффективнее защищается, хотя формально в Конституции РФ всем видам собственности гарантируется равная защита.

Принцип социальной справедливости равенства предполагает такое распределение материальных и финансовых ресурсов, которое обеспечит достойные условия жизни каждому человеку (в силу внедренной либералами в сознание общества и Конституцию государства идеалов естественного права

---

<sup>22</sup> См.: *Ролз Джон. Теория справедливости: пер. с англ. / Джон Ролз / науч. ред. и предисл. В.В. Целищева. Изд. 2-е. М.: Изд-во ЛКИ, 2010.*

<sup>23</sup> Наибольшее удивление российского (и не только) общества вызывает ситуация, когда отсутствуют убедительные доказательства заслуг отдельных лиц – «олигархов» в формировании общего блага, но владеющих огромной долей народного достояния. При этом известны примеры криминального личного вклада в механизмы получения и увода от государственного и народного контроля прибыли в финансово-экономической сфере. А «крышевательские» способы обогащения некоторых «эффективных собственников» становятся предметом разбирательства даже Высокого суда Лондона.

о том, что каждый человек рождается свободным и равным). Отсюда вытекает обязанность государства планировать в бюджете доходы и расходы таким образом, чтобы они обеспечили достойную жизнь человеку и гражданину.

С другой стороны, принцип справедливости пропорциональности в бюджетной сфере требует регулирования доли вклада каждого человека в формирование бюджета. В этой части возникают самые серьезные проблемы определения меры участия каждого в общем деле (бюджете) на основе налогообложения. Однако, очевидно, здесь существует несправедливость, и это вызывает беспокойство в обществе, даже в той части населения, которая менее всего знакома с теориями кейнсианства, монетаризма, рыночной экономики и т.п. Исходя из ценностей справедливости, чувства справедливости, большинство населения осознает несправедливость равной меры налога на неравные доходы – 13% независимо от уровня получаемого дохода, в том числе от эксплуатации незначительной группой так называемых олигархов природных ресурсов (других источников дохода нигде, по сути, нет – нет ни российского Г. Форда, ни Тима Паттерсона, Билла Гейтса и т.д.). С позиций ценностей справедливости назрела необходимость введения прогрессивного налога, как это имеет место во многих развитых странах, поминаемых в российском политическом истеблишменте в качестве образца для подражания.

Принцип справедливости равенства в условиях России с учетом ее федеративного устройства требует внедрения в практику распределения бюджетных средств на основе признания принципа общей значимости каждого субъекта Федерации как равной ценности независимо от размера территории, демографических факторов, уровня развития экономики и т.д. В этом контексте принцип справедливости отражает геополитическую ценность каждого субъекта Федерации в отдельности и всей страны. Принцип единства государства воплощает в себе ценность справедливости, в силу чего требует всесторонней защиты, особенно через бюджетное регулирование. В частности, этим определяется необходимость государственной компенсации транспортных расходов граждан и юридических лиц на обеспечение доступности средств коммуникаций на всем пространстве государства. Это должно выражаться в дотациях на удешевление перелетов, переезда в дальние регионы страны – Сибирь, Дальний Восток и т.д., на формирование более комфортных условий жизни людей (справедливость индивидуальная), что может способствовать равномерному и комплексному освоению и развитию территорий. Такое регулирование будет воплощением социальной справедливости, поскольку оно направлено на сохранение общей ценности граждан – государства, на гармонизацию общественных и частных интересов.

Таким образом, все субъекты Федерации должны иметь определенные ресурсы существования и развития на равной основе; другая часть финансовых и материальных средств должна поступать в бюджеты субъектов Федерации на пропорциональной основе – в зависимости от вклада в производство, инвестиций и т.п.



В широком смысле справедливое государство (его форма, содержание и сущность) то, которое действует исключительно в общих интересах, а не в угоду корпорациям, отдельным слоям населения, частным лицам. Публичная власть в таком государстве «равноудаленная» по отношению ко всем участникам государства как всеобщей организации граждан. У государственных органов и должностных лиц в таком государстве отсутствует предубежденность к тем или иным индивидам и слоям населения, проявлениям идеологии, политических предпочтений и т.п. В этом понимании справедливое государство – искомый идеал, цель движения, развития общества.

Принцип социальной справедливости охватывает все формы существования социума – экономические, социальные (в узком смысле слова – отношения социальных групп), политические и духовные. Достижение идеала социальной справедливости в государственно-организованном обществе на современном этапе развития человеческой цивилизации предполагает опору на более совершенные представления о справедливости, нежели в древнем мире, сформировавшем соответствующие тому времени понятия, в котором высокие идеалы допускали справедливость «власти господина над рабом»<sup>24</sup>, унижение достоинства человека на законной основе. На новом этапе жизни российского общества идеалы справедливости должны обрести новое качество, воплощающее в себе всеобъемлющие гарантии высшей ценности – человека, его прав и свобод, как это определено в ст. 2 Конституции Российской Федерации.

Академик О.Е. Кутафин отмечал: «Главной задачей социальной политики Российской Федерации является достижение благосостояния человека и общества, обеспечение равных и справедливых возможностей для развития личности»<sup>25</sup>. Данный постулат является ориентиром в формировании и осуществлении всех правотворческих процессов в государстве, программ реализации принципов социального государства, важнейшим из которых является принцип социальной справедливости, преломляющийся в политической сфере как принцип политической справедливости<sup>26</sup>.

*Материал поступил в редакцию 6 апреля 2012 года.*

---

<sup>24</sup> Аристотель утверждал, например: «Очевидно, во всяком случае, что одни люди по природе свободны, другие – рабы, и этим последним быть рабами и полезно и справедливо». *Аристотель. Политика. Собр. соч. Т.4. М., 1983. С. 376.* Между тем и в наше время встречаются утверждения о естественности существования «лузеров», что «очевидно, справедливо», как сказал бы Аристотель.

<sup>25</sup> *Кутафин О.Е.* Российский конституционализм. М.: НОРМА, 2008. С. 354.

<sup>26</sup> Справедливость, по мнению О.В. Мартышина, – идеал жизни общества, а следовательно, государства и права как его составных частей, критерий оценки всех политических и государственно-правовых явлений, а широкое согласие по вопросу справедливости — признак здоровья общества и государства как одно из условий нормального функционирования демократических институтов. См.: *Мартышин О.В.* Справедливость и право // *Политика и право.* 2000. № 12.