

Формирование ведущего слоя общества в демократическом государстве



Антонов В.Ф.,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры теории государства и права,
конституционного права Российского экономического университета
имени Г.В. Плеханова
E-mail: 5592606@bk.ru

Аннотация. Настоящая статья посвящена теоретическим проблемам формирования ведущего слоя общества в условиях демократического государства. Зарубежный опыт показывает, что внутренняя политика демократического государства направлена на поддержание стратификации и дифференциации общества, исходя из необходимости обеспечения соответствующих механизмов государственного управления. Подобная практика связана с предоставлением властных полномочий государственным служащим, представителям судебной власти, сотрудникам правоохранительных органов и пр.
Ключевые слова: государство, мораль, общество, законодательство, политическая система, государственная служба.

Как известно основные вопросы взаимодействия и согласованного функционирования институтов государственной власти рассматриваются с позиции конституционных принципов, отражающих особенности государственного, политического и экономического устройства общества. Между тем, законодательное закрепление основ конституционного строя далеко не всегда гарантирует эффективное управление государством и обществом в целом. В условиях современного демократического государства чрезвычайно важно знать в чьих руках сосредотачивается государственная власть, интересы какого социального слоя защищает государство.

В зарубежной социологии концептуальное обоснование социальной активности граждан исходит из теоретических доктрин о сущности и назначении демократических институтов. Как правило, в демократических государствах существует система законодательно закрепленных критериев формирования ведущего политического слоя, проявляющихся в избирательных цензах, конституционных принципах и пр. В целом эффективность государственного управления зависит от того, кто является учредителем государства, какие политические силы стоят у истоков государственного управления. Соответственно, приоритетным направлением государственной политики является формирование ведущего слоя общества, обладающего всей полной политической власти.

В большинстве стран государственная власть формируется под влиянием общенациональной идеи, устанавливающей исходные принципы государственного управления. Как правило, политическая элита формируется на основании религиозной либо политической доктрины, устанавливающей высшие принципы государственного управления в стране. В большинстве случаев национальная идея формулируется декларативными нормами конституции либо иными законодательными актами. С учетом появляющихся идей

формируются широкие группы граждан, активно участвующих в социально-экономических преобразованиях.

Целенаправленное формирование ведущего слоя общества восходит к древнейшим институтам современной цивилизации. В отдельные периоды истории государственная власть сосредотачивалась в руках потомственной аристократии, военизированных структур, технократической элиты, культурного слоя общества (интеллигенции) и пр. Зарубежный опыт показывает, что в различные исторические периоды к государственному управлению допускались представители относительно закрытых локализованных групп, обеспечивавших функционирование государственных органов власти с учетом декларируемых ценностей. Как правило указанные группы формировались на основании общественных и политических идеалов, определявших нравственные устои общества¹.

Русский философ И.А. Ильин высказывался о необходимости формирования привилегированного слоя общества, призванного определять и реализовывать основные направления государственной политики, исходя из конкретных социально-исторических условий. По его мнению, у каждого народа есть свой верхний слой, своя интеллигенция, которая призвана блюсти, растить и формулировать, раскрывать и осуществлять соответствующее боговосприятие своего народа. При этом ведущий национальный слой должен иметь крепкое, духовно обоснованное и волевое чувство ранга. Верхний слой народа определяет

¹ В древнем Риме цензоры составляли списки сенаторов и представителей всаднических сословий, допускавшихся к государственному управлению. В Англии государственная власть изначально сосредотачивалась в руках наследственной аристократии, составлявшей привилегированный общественный слой. Современная элита американского общества формируется из числа выпускников ведущих университетов страны, взаимодействующих с правительством, а также крупнейшими национальными корпорациями.

ся не богатством, не образованием, не привилегиями — все это не самое важное и не определяющее. Верхний слой народа определяется тем, что он служит народу, властвуя, ведя, и несет повышенную ответственность².

По утверждению А.Д. Керимова современная демократия страдает существенными недостатками, проявляющимися в невозможности прихода к власти наиболее достойных граждан, успешно зарекомендовавших себя в общественной сфере. По мнению ученого для преодоления недостатков демократии необходимо создать разветвленную, многоуровневую действенную систему мер, нацеленную на обеспечение деятельного участия в государственном управлении наиболее достойных представителей нации. Речь идет о том, чтобы люди, благодаря своим талантам и трудолюбию достигшие значительных высот в той или иной области общественной жизнедеятельности, те, кто, по общему признанию, составляют цвет нации, активно участвовали во власти³.

Приоритетной задачей государства является формирование кадрового резерва, способного обеспечить реализацию основных направлений государственной политики в различных сферах общественной жизни. Подобная практика обуславливается тем, что интересы государства и общества требуют отбора лучших людей. Этот отбор должен быть объективным, системным, и постоянным⁴. Данная установка является определяющей при формировании кадрового резерва, а также при проведении конкурсов на замещение вакантных должностей в органах государственной власти. Система государственной власти должна отбирать наиболее достойных граждан, обладающих необходимым опытом и повышенным чувством ответственности за результаты своей деятельности.

Как правило государственная политика опирается на социально активных граждан, способных жертвовать личными интересами во имя реализации общественных целей. По утверждению известного американского социолога Ф. Фукуямы, эффективность управления современной экономикой зависит от способности людей работать вместе в одном коллективе во имя реализации приоритетных целей. В свою очередь способность к ассоциации зависит от существования внутри сообщества норм и ценностей, разделяемых всеми его членами, а также от готовности последних подчинять свои потребности интересам группы⁵.

Американская модель государственного управления направлена на формирование социально активной прослойки общества, определяющей основные направления государственной политики. По мнению современных социологов, американский «истэблшмент» составляют люди, занимающие верхние позиции иерархических пирамид в основных сферах общества — бизнесе, политике, науке и технике, рекламе и информации, культуре и массовой культуре. Истеблшмент держится на неформальных связях между этими людьми. Они задают тон во вкусах и поведении, на них ориентируются, с них берут пример многие американцы⁶.

В Великобритании основные направления государственной политики обуславливаются работой парламента. По мнению английских правоведов, Палата общин является сердцевинной демократии, формирующей профессиональные и этические стандарты поведения в публичной сфере. Предполагается, что соблюдение ее членами соответствующих стандартов поведения критически важно для политического здоровья нации. Для обеспечения высокого качества работы правительства, эффективного контроля за деятельностью государственных органов и гарантий демократического процесса необходимо, чтобы каждый член Парламента отвечал самым высоким стандартам благопристойности в исполнении своих обязанностей по отношению к избравшим их гражданам⁷.

Повышенный статус представителей исполнительных органов государственной власти характерен для стран восточно-азиатского региона. Как правило, в глазах населения государственный чиновник — это лицо, действующее в общественных интересах, абсолютно пренебрегающее личными интересами. В частности, в Японии административное регулирование предполагает призыв к добровольному сотрудничеству с административной властью в интересах достижения государственных целей. На протяжении многих поколений в среде рядовых японцев широко распространено оставалось мнение о том, что японская бюрократия остаётся цветом нации, высокообразованной и профессиональной прослойкой, которой можно доверить бразды государственного правления⁸.

Реформирование государственного управления затрагивает, как минимум, два основных направления государственной политики: а) совершенствование законодательства; б) консолидацию здоровых сил общества, способных

² См.: Ильин И.А. Собрание сочинений. Справедливость или равенство? М., 2006. С. 401–403.

³ См.: Керимов А.Д. Государственная организация общественной жизнедеятельности: вопросы теории. Монография. М.: Инфра-М, 2014. С. 36.

⁴ Романец Ю.В. Хорошие кадры-благополучие отечества // ЭЖ-Юрист. 2009. № 18.

⁵ См.: Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию. М., 2008. С. 26.

⁶ См.: Кравченко А.И. Социология: учебник для вузов. М., 2008. С. 338–339.

⁷ Оболонский А.В. Мораль и право в политике и управлении. М., 2006. С. 152.

⁸ Политическая система современной Японии: учеб. пособие / под ред. Д.В. Стрельцова. М., 2013. С. 196.

изменить конкретную политическую ситуацию. Решение первой задачи в отрыве от реализации второй обозначенной цели, как правило, не приносит каких-либо ощутимых результатов. Зарубежный опыт свидетельствует о том, что социальные преобразования осуществляются наиболее активными гражданами, профессионально подготовленными к решению соответствующих задач. В свою очередь, законодательные акты создают необходимые предпосылки нормативного регулирования этого процесса.

Как правило, стимулирование социальной активности граждан осуществляется посредством развития механизмов, поддерживающих функциональную систему ценностных регуляторов, отражающих необходимость исполнения общегражданских обязанностей. Подобная работа направлена на формирование положительной мотивации, проявляющейся в уважительном отношении к базовым ценностям общества и соответствующим законодательным предписаниям. Как правило, формирование ценностной мотивации осуществляется на основании приобщения граждан к достижениям цивилизации и соответствующим нравственным ценностям.

Отечественный исторический и зарубежный опыт свидетельствует о том, что граждане, активно участвующие в социально-экономических преобразованиях, обладают дополнительными льготами и привилегиями. В большинстве случаев указанным гражданам предоставляются налоговые льготы, выплачиваются стимулирующие выплаты, выделяются дополнительные средства на приобретение жилья и пр. Подобные меры осуществляются в отношении граждан, участвующих в социально-экономическом развитии региона, поддерживающих определенную отрасль экономики, обеспечивающих развитие инновационных технологий и пр.

Во многих развитых странах дополнительные привилегии предоставляются лицам, осуществляющим публично-правовые функции: государственным служащим, представителям судебной власти, сотрудникам правоохранительных органов и пр. Указанные привилегии выражаются в создании приемлемых условий работы, имеющейся возможности взаимодействовать со средствами массовой информации, особом порядке осуществления уголовного преследования и пр. В большинстве случаев подобные привилегии защищают гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность.

В системе государственного управления развитых стран преобладают механизмы представительной демократии, предполагающие наличие двухпалатного парламента. Особое внимание уделяется процессу формирования верхней палаты парламента, осуществляющей «взвешенную»

оценку принимаемых законопроектов. Основные функции верхней палаты парламента связаны с поддержанием исторических и культурных традиций, обуславливающих принципы государственного управления. Если в ранние периоды истории данная цель достигалась посредством привлечения к управлению наследственной аристократии, то в настоящее время данная процедура значительно упростилась. В большинстве стран верхняя палата формируется из числа государственных чиновников, занимавших административные должности в сфере государственного управления.

Английский юрист Джеймс Брайс видел значение верхней палаты в том, чтобы сдерживать горячность и неосмотрительность народных представительств в нижней палате и этим способом предохранить правительство от влияния народных страстей и возможных перемен общественного мнения⁹. По мнению отечественных правоведов, преимущество двухпалатного парламента состоит в том, что верхняя палата, членство в которой отвечает более жестким условиям, удерживает нижнюю палату от поспешных, непродуманных, эмоциональных решений¹⁰. Таким образом, верхняя палата парламента формируется на основе фундаментальных ценностей, определяющих основные направления государственной политики в конкретных социально-исторических условиях.

В свою очередь, нижняя палата формируется демократическим путем посредством голосования за конкретного кандидата, предлагающего конкретные способы решения социальных вопросов. Упрощенные правила формирования нижней палаты парламента обеспечивают возможность участвовать в государственном управлении представителям любой общественной группы. Подобные демократические механизмы, действующие на протяжении нескольких столетий, сформировали основополагающие институты европейской демократии, позволяющие решать достаточно сложные социальные, политические и культурные задачи.

Учитывая повышенную ответственность граждан, занимающихся разрешением государственных вопросов, избирательное законодательство устанавливает многочисленные цензы для приобретения статуса депутата представительного органа. При этом важнейшее внимание уделяется моральной стороне вопроса, поскольку любое представительство предполагает ответственность перед избирателями. Во многих странах к участникам избирательного процесса предъявляются соответствующие нравственные

⁹ См.: Брайс Дж. Американская республика. Ч. 1. М., 1889. С. 130.

¹⁰ Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Т. 1–2. Часть Общая: учебник / отв. ред. Б.А. Страшун. М., 2000. С. 483.

цензы. Так, например, в странах северной Европы к участию в выборах не допускаются держатели домов терпимости, злостные банкроты, граждане, употребляющие наркотические средства либо злоупотребляющие алкоголем и пр.

В условиях усиливающейся опасности распространения «цветных революций» появляется необходимость оградить государство и общество от негативных проявлений непосредственной демократии. Нельзя не учитывать, что эффективность функционирования демократических институтов зависит от уровня профессиональной подготовленности граждан, осуществляющих управленческие функции. И.А. Ильин по данному поводу отмечал: «...Необходимо признать, что исторические государства, медленно и постепенно допуская народные массы к публичной деятельности, руководствуются верным инстинктом самосохранения. ...Основная задача государственного устройства состоит в том, чтобы обеспечить выделение к власти лучших граждан, и можно сказать, что государственная зрелость широких масс определяется именно способностью к такому выделению»¹¹.

В последнее время государственное управление осуществляется на основе профессиональных и этических стандартов поведения в публичной сфере. Применение указанных стандартов обуславливается тем, что жизнеспособность и легитимность политической системы страны во многом зависит от того, насколько государственные институты и высшие должностные лица отвечают господствующим в обществе ценностям и идеалам, а их поведение соответствует нормам общественной морали¹². Важнейшим элементом политической системы является общественное доверие, появляющееся в различных сферах взаимодействия государственных чиновников с представителями общественности и соответствующими институтами гражданского общества.

В зарубежных странах повышенная ответственность государственных служащих устанавливается на законодательном уровне. В частности, согласно Конституции Италии граждане, которым доверены публичные функции, обязаны выполнять их дисциплинированно и достойно, принося присягу в случаях, установленных законом; в соответствии с Основным законом Федеративной республики Германия право публичной службы подлежит регулированию и дальнейшему развитию с учетом традиционных принципов профессионального чиновничества; в Канаде государственные служащие обязаны выполнять свои служебные обязанности таким образом, чтобы в обществе сохранялись и возрас-

тали доверие и вера в честность, объективность и беспристрастность системы управления¹³.

Повышение эффективности государственного управления обеспечивается механизмами социального контроля над представителями исполнительных органов власти. Как правило, данная работа осуществляется специальными уполномоченными органами в интересах поддержания правопорядка и требуемого уровня законности. По утверждению Г.Ф.В. Гегеля обеспечение государства и тех, кто находится под его управлением, от злоупотреблений властью ведомствами и их чиновникам заключается, с одной стороны, непосредственно в их иерархии и ответственности, с другой — в правах общин, корпораций, посредством чего привнесению субъективного произвола в доверенную чиновникам власть ставится необходимое препятствие, и недостаточный в отдельных случаях контроль сверху дополняется контролем снизу¹⁴.

Принципиально важным направлением государственной политики является создание правовых механизмов, обеспечивающих движение и бесперебойную работу социальных лифтов, движущихся в различных направлениях. В условиях современного демократического общества «лифт вверх» связан с повышением социального статуса граждан, добросовестно исполняющих общегражданские обязанности, активно отстаивающих государственные и общественные интересы. Внешние проявления такой государственной политики связаны с присвоением почетных званий и наград, иных знаков отличия наиболее достойным гражданам.

«Лифт вниз» является проявлением негативной реакции государства на неправомерные и недобросовестные действия граждан, уличенных в неэтичном поведении в различных сферах общественной жизни. В развитых странах поддержание правопорядка осуществляется посредством применения мер государственного принуждения к гражданам, уклоняющимся от исполнения общегражданских обязанностей. Подобные ограничения применяются в отношении граждан, допустивших неисполнение договорных и финансовых обязательств, а также в случае выявления фактов уклонения от исполнения общегражданских обязанностей.

Во многих странах поддерживается практика применения мер социальной дискредитации в отношении граждан, уклоняющихся от исполнения общеустановленных предписаний. Подобная практика восходит к законодательным постановлениям римского права, предполагавшего негативную реакцию государства на недобросовестные действия уполномоченного субъекта. Как

¹¹ Ильин И.А. Указ. соч. С. 190–191.

¹² Оболонский А.В. Мораль и право в политике и управлении. М., 2006. С. 15.

¹³ Оболонский А.В. Мораль и право в политике и управлении. М., 2006. С. 201.

¹⁴ Гегель Г.Ф.В. Философия права. М., 1990. С. 334–335.

известно, в системе римского права существовали законодательные механизмы, понижавшие общественный статус граждан, уличенных в совершении недобросовестных действий. К названным лицам применялись средства социальной дискредитации, проявлявшиеся в возложении гражданского бесчестия (*Infamia*), порождавшего определенный комплекс негативных последствий¹⁵.

В зарубежной практике меры социальной дискредитации применяются в отношении лиц, обладающих особым публичным статусом: депутатов парламента, государственных служащих, руководителей компаний с государственным участием и пр. Подобные меры применяются вследствие утраты общественного доверия к конкретным лицам в отдельных сферах государственного управления. Как правило, меры социальной дискредитации применяются на основании информации о ненадлежащем исполнении профессиональных обязанностей, в том числе вследствие доказанных фактов совершения преступления.

В развитых странах негативная реакция государственных органов на ненадлежащее поведение конкретного лица выражается в организации уголовного преследования, ограничении в гражданских и политических правах, наложении административных штрафов и пр. Важно учитывать, что принцип виновной ответственности предполагает моральное осуждение граждан, уличенных в совершении правонарушений и иных недобросовестных действий. Как правило, любые случаи злоупотребления гражданами и политически-

ми правами порождают негативную реакцию общественного мнения, поскольку широко освещаются в средствах массовой информации.

Таким образом, внутренняя политика демократического государства направлена на поддержание стратификации и дифференциации общества, исходя из необходимости обеспечения соответствующих механизмов государственного управления. Развитое гражданское общество предполагает последовательное стимулирование социально активного поведения посредством предоставления дополнительных привилегий гражданам, активно участвующим в общественных преобразованиях, а также посредством лишения государственной поддержки граждан, уклоняющихся от исполнения общегражданских обязанностей.

Список литературы

1. Брайс Дж. Американская республика. Ч. 1. М., 1889.
2. Гегель Г.Ф.В. Философия права. М., 1990.
3. Ильин И.А. Собрание сочинений. Справедливость или равенство? М., 2006.
4. Керимов А.Д. Государственная организация общественной жизнедеятельности: вопросы теории. Монография. М.: Инфра-М, 2014.
5. Кравченко А.И. Социология: учебник для вузов. М., 2008.
6. Оболонский А.В. Мораль и право в политике и управлении. М., 2006.
7. Политическая система современной Японии: учеб. пособие / под ред. Д.В. Стрельцова. М., 2013.
8. Романец Ю.В. Хорошие кадры-благополучие отечества // ЭЖ-Юрист. 2009. № 18.
9. Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию. М., 2008.

Forming a leading stratum of society in the democratic state

Antonov V.F.,

PhD in Law, Associate Professor of Department of Theory of State and Law,
Constitutional Law Plekhanov Russian University of Economics
E-mail: 5592606@bk.ru

Abstract. This article is dedicated to theoretical problems of forming a leading stratum of society in the democratic government. International experience shows that domestic policy of the democratic government is aimed at supporting stratification and differentiation of society, based on the need to provide public administration mechanisms. This is connected with providing power to public servants, judges, officers and others.

Keywords: the state, morality, society, laws, political system, public service.

References

1. Brais Dzh. Amerikanskaya respublika. Ch. 1. M., 1889.
2. Gegel' G.F.V. Filosofiya prava. M., 1990.
3. Il'in I.A. Sobranie sochinenii. Spravedlivost' ili ravenstvo? M., 2006.
4. Kerimov A.D. Gosudarstvennaya organizaciya obshestvennoi zhiznedeyatel'nosti: voprosy teorii. Monografiya. M.: Infra-M, 2014.
5. Kravchenko A.I. Sociologiya: uchebnik dlya vuzov. M., 2008.
6. Obolonskii A.V. Moral' i pravo v politike i upravlenii. M., 2006.
7. Politicheskaya sistema sovremennoi Yaponii: ucheb. posobie / pod red. D.V. Strel'cova. M., 2013.
8. Romanec Yu.V. Horoshie kadry-blagopoluchie otechestva // EZh-Yurist. 2009. № 18.
9. Fukuyama F. Doverie: social'nye dobrodeteli i put' k procvetaniyu. M., 2008.

¹⁵ Римские магистратуры наделялись правом применять гражданское бесчестие к лицам, допустившим неисполнение взятого обязательства, уклонявшимся от исполнения общегражданских обязанностей и пр.