УДК 351.74

DOI: 10.18384/2310-6794-2019-3-100-115

ФАКТОРЫ, ОБУСЛАВЛИВАЮЩИЕ СУЩЕСТВОВАНИЕ БЕЗОПАСНОГО ДЛЯ ГРАЖДАН ГОСУДАРСТВА

Зелинский Я.*Институт Социальных Наук и Безопасности Естественного-Гуманитарного**Университета в г. Седльце**08 110, г. Сельдц, Конарского ул., д. 2, Польша*

Аннотация. В своём исследовании автор поставил цель определить, каким должно быть безопасное государство с позиции современной теории права. В работе использованы методы компаративистики, теоретического моделирования и анализа. Новизной исследования стала разработка авторского подхода к пониманию признаков безопасного государства: безопасным является такое государство, которое строится на принципе транспарентности, реализация которого даст всем жителям гарантированное ощущение стабильности сиюминутного бытия, а также уверенность в собственном развитии. Говоря о государстве, автор опирается на определение, приведённое в Конвенции о правах и обязанностях государств, из которого следует, что государство – это территория, население и эффективная власть. Говоря о детерминантах, влияющих на безопасность государства, затрагиваются факторы нормативного характера, связанные с государственным устройством, служебной фикцией государства, принуждением к соблюдению права и судебной властью. Автор делает вывод, что проблема кроется не только в нарушении права, но также в самой сущности права, являющейся основанием политического устройства и формой его применения со стороны правящих элит. Использование (применение) права зависит от политических интересов партий, представленных в парламенте, которые туда попадают по результатам голосования на выборах, что связано с гражданской активностью населения и его участием в политических процессах в стране.

Ключевые слова: безопасность государства, гражданин, политическая партия, устройство, избирательная система, судебная система

FACTORS CAUSING THE EXISTENCE OF A SAFE STATE

Y. Zieliński*Institute of Social Sciences and Security of Siedlce University of Natural Sciences and Humanities**2, Konarskiego st., Siedlce, 08110, Poland*

Abstract. In his research, the author sets the goal to determine what a safe state should be from the perspective of the modern theory of law. The research methodology includes methods of comparative studies, theoretical modeling and analysis. The novelty of the study lies in the development of the author's approach to understanding the signs of a safe state. A safe state is a state built on the principle of transparency, the implementation of which will give all residents

a guaranteed sense of current stability, as well as confidence in their own development. The author's idea of the state is based on the definition given in the Convention on the Rights and Obligations of States, from which it follows that the state is a territory, population and effective power. The security of the state is determined by some regulatory factors related to the state structure, official fiction of the state, law enforcement and judiciary power. The author concludes that the problem lies not only in violation of law, but also in the very essence of law, which is the basis of the political system and the form of its application by the ruling elites. The use (application) of law depends on the political interests of parliamentary parties elected by popular vote, which by itself is a sign of people's participation in political processes of the country.

Keywords: safety of the state, citizen, political party, structure, electoral system, judicial system

Введение

Определение понятия «безопасность» – сложный вопрос, заслуживающий самостоятельного анализа, который выходит за пределы данной статьи. Для целей настоящей работы необходимо ограничиться лишь понятием «безопасность государства», т. е. государства, которое организовано надлежащим и транспарентным образом, где всем гарантируется стабильность сиюминутной сохранности, а также уверенности в собственном развитии. Говоря о государстве, возьмём за основу определение, содержащееся в Конвенции о правах и обязанностях государств, принятой по итогам VII Международной Конференции Американских Государств в Монтевидео (26 декабря 1933 г.), где сказано, что государство – это территория, населения и эффективное правительство¹. Это даёт нам основание утверждать, что надлежащая организация и транспарентность должны включать в себя, во-первых, обеспечение в широком смысле слова

внешней безопасности, т. е. не только нерушимости границ и территории, но также действий, оказывающих влияние на укрепление международной позиции государства на международной арене, как с политической, так и экономической точки зрения. Во-вторых, обеспечение ощущения безопасности для жизни и развития общества (лиц, проживающих на территории данного государства). В-третьих, действий, направленных на укрепление общественного доверия и приобретения наибольшей легитимизации государственной власти, без которых невозможно конструирование определённым образом отношений в обществе, а также управление структурами, на которых возлагается ответственность за данную деятельность.

Нормативные факторы

Единственным инструментом регулирования общественных отношений, которым располагает государство, является право и содержащиеся в нём дозволения, запреты, обязательства, исключения и т. д. Безусловным достижением современной демократии является принцип общеобязательности опубликованных актов, а также вседозволенности действий граждан в

¹ Montevideo Convention on the Rights and Duties of States, December 26, 1933, VII International Conference of American States // OAS [сайт]. URL: www.oas.org (дата обращения: 05.12.2017).

установленных законом пределах при одновременном ограничении компетенций государственных органов за счёт прямого определения их функций нормами права. В результате право приобретает негативный характер, в том смысле, что содержит лишь описание надлежащего поведения (обязательства), а также каталог недопустимых действий (запреты). Итак, мы подходим в извечной дилемме: на сколько в данных вопросах право должно быть конкретным, а до какой степени общим. Каждый вариант обладает как преимуществами, так и недостатками. В пользу первого можно привести аргумент, что нет возможности предвидеть всех возможных ситуаций, которые могут иметь место в процессе формирования общественных отношений. На законодательном уровне следовало бы лишь урегулировать направления желаемой организации функционирования определённой сферы государства, в то время как конкретизировать правовые положения должны были бы акты более низких уровней. При этом должна существовать возможность действия по усмотрению в индивидуальных случаях. Всё это позволило бы обеспечить реализацию постулата о транспарентности права. Одновременно данное состояние можно считать аргументом, доказывающим отсутствие транспарентности в силу не слишком высокой степени неопределённости, как следствия свободы издавать исполнительные акты, которые значительно проще изменить по сравнению с законами. Отсюда следствие – стремление к максимизации точности желаемого поведения.

Каждый групповой и индивидуальный субъект, осознавая, что именно в

конкретной ситуации от него ожидает государство, а также на какую поддержку он может рассчитывать, будет чувствовать себя в безопасности, обладая уверенностью бытия и развития. Однако это приводит также к особенно негативным последствиям в сфере безопасности личности. При данном подходе отсутствует возможность решения индивидуальных проблем, которые могли иметь место в реальности, но не были описаны в праве, а значит – фактически не существуют. И тогда возникает извечный вопрос рационального определения границ между определённой и абстрактностью права, т. к. право должно обеспечивать государству эффективное регулирование общественных отношений, с одной стороны, и стабилизировать и нести уверенность людям, защищая их от усмотрения решений исполнительных структур государства, с другой стороны. Данный вопрос является настолько значимым, что его нормативное решение не является данным раз и навсегда. Право – это результат консенсуса, достигнутый между политическими фракциями в парламенте. Смена большинства (или интересов данного большинства) ведёт к созданию новых нормативных решений со всеми вытекающими последствиями для их адресатов.

Прагматика польского законодательства указывает на выбор в пользу модели определённости права, что ведёт к увеличению динамики его изменений. Так в законодательном вестнике (пол. «Dziennik Ustaw») за 2014 г. присутствует 1995 позиций, за 2015 г. (год парламентских выборов) – 2372 позиции, за 2016 г. – 2306 позиций, за 2017 г. – 2509 позиций, а до января

2018 г. – 356 позиций². Это акты различной юридической силы, как и документы, вносящие изменения в действующие законодательство. Часть из них является результатом исправления ошибок, совершённых из-за чрезмерно быстрого рассмотрения вопросов.

Основной угрозой для безопасности государства является устанавливаемое им право. Интересы всего государства не всегда должны (и чаще всего именно так и случается) совпадать с интересами власти в данном государстве. Во-первых, мы говорим о стабильности и безопасности существования и развития. Уверенность в завтрашнем дне невозможна без обеспечения стабильности правового положения индивидуальных и коллективных субъектов, т. к. именно от них зависят основы общественной, экономической и политической жизни. Уверенность формирует субъективное чувство безопасности индивида, и тем самым обеспечивает легитимизацию власти, а, следовательно, влияет на безопасность государства. Во-вторых, речь идёт о максимизации контроля за общественными процессами, которые протекают в государстве и влияют на комфорт управления. Это ведёт к разным подходам в понимании роли государства. Роль государства может сводиться к обслуживанию интересов граждан, но может быть представлена в качестве инструмента управления одних над другими: «обе перспективы демонстрируют, с противоположенных точек зрения, приверженность концепции всеприсутствия или же субсидиарности государства» [9, с. 35–36].

Любая власть вносит определённые изменения в жизнь государства и её жителей. В этом и заключается сущность эволюции. Поэтому был разработан институт выборов, которые проходят с определённой периодичностью. Вопрос, однако, в том, совершенствуют ли данные изменения *status quo*, или же они ведут к радикальному вмешательству в общественные отношения и мотивированы ли они партийным интересом власти, который выдаётся за обеспечение общественного интереса.

Влияние устройства

Доминирующей моделью в Европе на сегодняшний день остаётся демократическое государство, которое функционирует, опираясь на право. Однако каждый раз возникает вопрос критериев демократичности государства, или, если взглянуть шире, чем является демократия. Ответ должен быть многогранным.

Можно исходить из формально-правового (институционального) подхода и попытаться дать определение демократии (демократического государства), основываясь на существовании определённых способов и структур, позволяющих суверену выражать свою волю и реализовать её. Тем не менее данный подход представляется трудно применимым. Указание на факт периодичности созывов парламента, который считается проявлением воли суверена, сформированный по результатам свободных выборов, которые проходят в соответствии с процедурой, определённой правовыми нормами, значительно не меняет ситуации. Данный институт функционирует как в государствах, повсеместно призна-

² Ostatnio opublikowane akty prawne [Электронный ресурс] // Dziennik Ustaw [сайт]. URL: www.dziennikustaw.gov.pl (дата обращения: 10.02.2018).

ваемых демократическими, как и тех, демократический характер которых (в европейском понимании) вызывает определённые сомнения. Вопрос в том, каким именно образом сконструирован избирательный кодекс.

В Польше вопросы избирательного права до 1989 г. регулировал «Закон о выборах в Сейм Польской Народной Республики и национальных советов» от 17.01.1976 г.³. Данный закон строился на принципах всеобщности, равенства, прямых выборов и сохранности тайны содержания отданного голоса, а, следовательно, по своему формальному устройству ничем не отличался от действующего в настоящее время закона. Тем не менее выборы в ту пору следует считать формальностью, где единогласно соглашались со сделанным выбором. Бюллетень считался действительным даже в случае отсутствия каких-либо действий с ним со стороны избирателя, т. е. без вычёркивания нежелательных лиц. Количество кандидатов соответствовало числу округов, которые предполагалось заместить. Вычёркивание кого-либо из предложенного списка ни на что не влияло. Такую ситуацию следует считать нарушением требований демократических выборов. Однако точно такое же обвинение можно предъявить избирательному закону Великобритании (государству, где существование демократии не вызывает каких-либо сомнений), где не предусмотрен минимальный порог явки, необходимый для признания выборов действительными. Бывали случаи, что партия, за которую

проголосовало меньшинство избирателей, смогла занять доминирующую позицию в Палате Представителей [3].

Следует помнить, что принцип избираемости парламента и наделения его полномочиями высшего законодательного органа вступает в противоречие с суверенитетом народа. Народ, выступая источником власти (сувереном), в процессе избрания представителей, которые будут принимать властные действия от его имени, фактически теряет власть. Он вынужден подчиняться праву, установленному собственными представителями, будучи лишённым возможности их досрочного отзыва (в европейских странах доминирует т. н. свободный мандат). До настоящего времени основополагающей процедурой для получения места в парламенте остаётся внесение кандидата в партийный список, что означает приверженность партийным интересам (лидера партии). Распространённым стало утверждение, что правление партии (*party government*) – синоним репрезентативной демократии, а формирование новой партийной системы требует проведения очередных выборов [4; 10]. Произошла трансформация понятия «независимый депутат». Первоначально этим термином обозначался человек, незаурядная, сильная личность, обладающая общественным авторитетом, обладающий собственным мнением и тем самым независимый от групповых интересов. В настоящий момент всё чаще «независимость» сводится к недовольству и «ссоры с кем-то». Иначе говоря, депутат после прохождения в парламент и не получив ожидаемой позиции (когда не было учтено его мнение по опре-

³ Ustawa z dnia 17 stycznia 1976 – Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i rad narodowych, Dz.U. z 1976 r., nr 2, poz. 15.

делённому вопросу) в знак протеста выходит из партии и провозглашает собственную независимость (зачастую это происходит в период, предшествующем очередным выборам). Рыночные механизмы просачиваются в политику, что делает из политика товар, а избирателей – покупателем. Разрыв связей с предыдущим агентом-промоутером (партией) становится привлекательным ходом предвыборной гонки – вначале был «против», но повёл себя достойно. Декларация независимости – это ничто иное, как выставление лота на аукцион: кто предложит больше, тот и получит кандидата. Это возможно в ситуации видимой эволюции характера политической партии. Всё чаще нам приходится иметь дело с безыдейными партиями. Если рассматривать казус Польши, лишь две партии проявляют программную стабильность: «Польская крестьянская партия» и «Союз левых демократов». В случае с остальными партиями приходится констатировать наличие лишь т. н. устойчивого (твёрдого) электората. К их числу следует отнести «Право и справедливость», которая всегда может рассчитывать на поддержку лиц с начальным образованием, религиозных, проживающих в убогих регионах страны, пожилых людей. Похожая ситуация и с партией «Гражданская платформа», которая поддерживается интеллигенцией больших городов.

В результате доминируют два вида партий. Во-первых, это организации типа «catch-all», т. е. группировки профессиональных избирателей, у которых нет собственного стабильного электората и которые незадолго до очередных выборов начинают агрессивную агитацию, привлекая на свою

сторону посредством переключения внимания на насущные темы, о которых много говорится, но не является прямым интересом электората [10, с. 138]. Как следствие они становятся «товаром на продажу»: готовы на всё, что электорат в данный момент хочет услышать. Во-вторых, лидирующие и корпоративные партии, т. е. созданные ради удовлетворения персонального интереса конкретного политика (ради депутатского кресла), и в основе действий которых лежат неформальные партийные договорённости, которые должны им гарантировать стабильное влияние на осуществление власти.

Вернёмся к вопросу правления партий, которые до сего дня остаются основной структурой перевода общественного интереса в категории политических решений. Этого можно добиться двумя способами: методом популистских решений, обеспечивающих партии популярность, отвлекая одновременно внимание от действий, обеспечивающих свободу государственного управления, или же методом принятия непопулярных общественных решений, необходимых для реализации государственного интереса (общества). Речь де-факто идёт о действиях, которые не приносят сиюминутной выгоды партии, однако их принятие необходимо для обеспечения всеобщего блага в долгосрочной перспективе. В рамках практики функционирования политической сцены формируется фальшивая попытка выбора между партийным интересом (находиться у власти) и общим благом (развитием страны). Надлежащая же оценка политики правящих кругов требует наличия определённой политической культуры у

электората и готовности (желания, возможности) спросить с партии по её предвыборным обещаниям. Факт, что партия не сумела выработать программы развития страны, оперируя лишь каталогом привлекательных для общественности мероприятий, не имеет большего значения, пока данная партия не окажется у власти (в составе правящей коалиции). Возникает дилемма между действиями, необходимыми для получения власти, её осуществления и удержания. Различия могут быть существенными. С точки зрения безопасности государства, доминирование партийного интереса приводит к отсутствию общественного доверия к партии, а её роль в формировании состава государственных структур – к отсутствию доверия по отношению к государственной власти и государству как таковому. Это дегитимизирует силу власти, ослабляя общественное чувство безопасности. Дезориентированные избиратели всё чаще делают свой выбор в пользу ещё более дезориентированных представителей, которые лишь после того, как будут избраны на соответствующие посты, начнут учиться тому, что уже давно должны были знать.

Иначе обстоит ситуация в случае с муниципальными выборами. Самоуправление – это решение локальных вопросов локальным сообществом. И именно таким образом оно определяется в законах о местном самоуправлении, соответствуя всем трём уровням территориального деления Польши – воеводств (*województwo*), повятов (*powiat*) и гмин (*gmina*)⁴.

Поскольку существует необходимость решения локальных вопросов для нужд местного сообщества, это исключает возможность проявить партийный интерес. Местное самоуправление не является самостоятельной ветвью власти, параллельной государственной власти. Государство (в лице парламента) приняло решение, что часть государственных задач эффективнее можно решить посредством их передачи в ведение представителей местных сообществ, наделяя их определёнными компетенциями [2; 5]. Ключевым вопросом одновременно является не столько передача функций и определённого объёма полномочий, а законодательное урегулирование компетенций и основ финансового обеспечения. Местное самоуправление представляет собой элемент структуры исполнительной власти, и объём его функций (с акцентом на компетенции) зависит от равновесия политических сил (их интересов) в парламенте в данный момент времени.

При этом необходимо помнить о системе распределения мандатов в процессе назначения представителей суверена. В случае мажоритарной системы ситуация понятна. Победитель получает всё, а электорат знает, что победитель будет реализовать собственную программу (интерес) арбитральным образом. Избиратель, голосуя на определённого кандидата, осознаёт, как будет строиться государственная политика, и одновременно приобретает основание для того, чтобы спросить с избранной группировки (кандидата)

⁴ Ustawa o samorządzie gminnym z 8 III 1990 r., tj. DzU 2016, 446 ze zm., Ustawa o samorządzie

powiatowym z 5 VI 1998 r., tj. DzU 2017, 1868 ze zm.; ustawa o samorządzie województwa z 5 VI 1998 r., tj. DzU 2015, 1392 ze zm.

за принятые политические обязательства. Проблема возникает в случае использования пропорциональной системы распределения мандатов, которая, по идее, должна обеспечить представительством в парламенте как можно большего количества различных групп интересов, а значит охватить как можно большую часть общества.

Пропорциональная система распределения мандатов по общему правилу связана с необходимостью формирования коалиционной системы правления. Это же приводит к возникновению торгов в рамках партийных интересов. Иначе говоря, избиратель отдаёт голос за партию, но не имеет представления, какую политику будет реализовать власть, потому как не знает какая коалиция будет создана. В качестве примера можно привести Германию [3, с. 95], где перед выборами необходимо назвать потенциальных членов коалиции, однако, это скорее исключение из общего правила функционирования правовой и политической системы. В остальных случаях приходится обращаться к доктринальным рассуждениям и политической культуре политической и общественной элиты. Хотя это имеет лишь второстепенное значение. Неизвестно, что именно в рамках отдельных партий признано ключевым приоритетом. Иначе говоря, создание коалиции требует достижения определённого консенсуса, в рамках которого аргументом для переговоров становятся посты и учреждения. Это, в свою очередь, ведёт к тому, что ведомства приобретают партийный характер, а право – партийно-ведомственный. Хотя парламент и принимает законы, проекты нормативных решений гото-

вятся администрацией, которая строится на партийном фундаменте.

Стремясь дать определение демократии можно обратиться к утверждению, что демократия – это правления всех. Однако на сегодняшний день это лишь утопия. Трудно себе представить, чтобы сегодня – по образцу греческого полиса – решения принимались всеми, обладающими правом голоса, на общем собрании. Стоило бы вступить в дискуссию с Аристотелем по поводу сущности современной демократии, и, вероятно, он пришёл бы к выводу, что существующая ныне практика нисколько не напоминает то, о чём он говорил. Хотя факт, что до сих пор человечество не отказалось от института референдума, который, однако, является сегодня лишь вспомогательным механизмом представительной демократии. Референдум (народное голосование) является без сомнения высшей формой выражения воля политически субъективизированного общества. Также остаётся фактом то, что референдум может быть использован для реализации полностью противоположенных целей по сравнению с теми, которые сопутствовали его внедрению в процесс принятия решений в государстве, например: узнать мнение электората по тому или иному вопросу, поиск поддержки для политической позиции правящей группировки или снятие с себя ответственности за принятие окончательного решения. В качестве примера стоит привести референдум в Белоруссии (24 ноября 1996 г.), когда суверен должен был дать ответ на семь вопросов, среди которых: «Принять Конституцию Республики Беларусь 1994 г. с изменениями и дополнениями (новая редакция Конституции

Республики Беларусь), предложенным Президентом Республики Беларусь А. Г. Лукашенко», а также «Принять Конституцию Республики Беларусь 1994 г. с изменениями и дополнениями, предложенными депутатами фракций коммунистов и аграриев» [12]. В той ситуации референдум был направлен не на то, чтобы узнать мнение народа, а на проведения плебисцита – кому народ окажет поддержку: Верховному Совету или президенту. Другой пример – Норвегия, граждане которой двукратно отрицательно отвечали на вопрос о членстве страны в Европейском Союзе. Вопрос, однако, касался не вступления в ЕС, а формы принятия решения, к которой обратились власти. Мы (граждане), цитируя результаты социологических исследований, не готовы решать столь значимые вопросы. Для этого мы выбираем профессиональных парламентариев, которые и должны нести ответственность за последствия принимаемых решений [13].

Третий путь поиска определения демократии может сводиться к утверждению, что это действие во благо (в интересе) всех. При таком подходе, тем не менее, также возникает три дилеммы. Во-первых, возникает вопрос, что подразумевается под общим благом (интересом). Идёт ли здесь речь о реализации интереса большинства, которое поддержало победившее объединение, или же мы говорим о реализации интересов всего общества доминирующей политической группой. Вопрос важен настолько, что звучит привлекательно для прессы: будем ли мы реализовать предвыборную программу в интересах всего общества (государства) или же ради частных

интересов нашей партии (наших избирателей). Во-вторых, является ли победа на парламентских выборах отражением общественной поддержки и выражением общественного интереса. Например, на польских выборах в парламент в 2015 г. победу одержал избирательный комитет «Право и Справедливость», получивший поддержку 37,58%⁵, благодаря чему, даже в условиях пропорциональной системы распределения мандатов, это позволило партии самостоятельно реализовать всю полноту власти. Но сравнительно редко мы обращаем внимание на то, какой процент избирателей принял участие в выборах. В конкретном случае он составлял 50,92% от имеющих право голоса, а значит партия, получившая право самостоятельного осуществления власти, представляет интересы всего 18,6% избирателей⁶. В-третьих, поскольку мы определяем демократию посредством обращения к категории реализации общего интереса, необходимо учитывать, что содержание зависит от культуры, истории, уровня благосостояния, политической практики, геополитических возможностей государства и т. д. Тем самым отсутствуют основания утверждать, что существует единый общий демократический общественный интерес. Раз так, то невозможно говорить о единообразной модели демократии, или иначе – всегда где-то есть какая

⁵ Panswowa Komisja Wyborcza [сайт]. URL: www.pkw.gov.pl (дата обращения: 11.02.2018).

⁶ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27.10.2015 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 25 X 2015 r., DzU 2015, 1731.

демократия. Тем не менее, как отмечал Сантори, демократия не может являться чем угодно [9, с. 9].

Право, без которого ни одна власть не могла бы регулировать общественные отношения, придаёт определённую форму государственному устройству. Его институты не всегда применяются ради тех целей, для которых они были созданы. Совпадение их наличия и названий не может являться основанием, чтобы на основе их присутствия делать вывод о наличии демократической системы. Ключевой вопрос – действуют ли они с целью реализации общего блага, а, следовательно, способствуют ли формированию чувства безопасности среди его граждан. Это в свою очередь не обусловлено нормативными и институциональными решениями, а лишь практикой функционирования системы.

Факторы, связанные со служебной функцией государства

Государство, по сути, является организацией, структуры которой направлены на удовлетворение общественных потребностей. Особая роль в данном вопросе отводится исполнительной власти. Администрация является той частью структур государственных органов, которая объединяет реализацию государственного интереса с удовлетворением интересов граждан. Когда речь заходит о функционировании администрации, мы указываем на десять основных принципов:

- 1) принцип ограничения администрации правом;
- 2) принцип управления;
- 3) принцип координации;
- 4) принцип коллегиальности;
- 5) принцип единоличного принятия решения;

6) принцип направленности деятельности и компетенций органа;

7) принцип децентрализации;

8) принцип надзора;

9) принцип контроля;

10) принцип ответственности [11, с. 49].

Особо пристального внимания в контексте рассматриваемой проблемы заслуживают четыре момента. Во-первых, администрация действует от имени государства, и в этой системе она обезличивается. Во-вторых, она действует во исполнение права (отвечает за претворение в жизнь правового регулирования), а также в границах права (т. е. в пределах установленных компетенций). В-третьих, она построена иерархически, а в-четвёртых, она должна быть аполитична в своих действиях.

Администрация представляет собой структуру непосредственного соприкосновения гражданина с государством. Как говорил профессор Януш Лентовски (Janusz Łętowski): можно к ней хорошо относиться или наоборот, но это не имеет никакого значения, потому что мы всецело зависим от неё начиная от момента фиксации акта рождения и заканчивая фиксацией акта смерти, документов, обладающих административным характером (цитата по памяти). Администрация обладает правом принятия решений, формирующих правовые нормы и модифицирующих общественные поведения, а также правом применения средств принуждения во имя придания обязательного характера процессу реализации государственных приоритетов [8, с. 35]. Тем самым ей отводится особая роль в процессе формирования субъективного чувства безопас-

ности среди граждан. По определению администрация должна действовать во исполнение права и в границах права. Это можно свести к утверждению, что право определяет предел деятельности администрации, а она, издавая решения, должна обладать правовым основанием в виде общеобязательных актов. Однако нужно иметь в виду, что лишь некоторые нормы законодательных актов могут применяться непосредственно. Большинство же требует принятия исполнительных актов – распоряжений. Дело в том, что закон обладает ведомственно-партийным характером, а распоряжения издаются партийными учреждениями. Не редки случаи, когда закон предусматривает принятие нескольких административных актов низшего уровня несколькими ведомствами, как и то, что конкретные вопросы находят нормативное отражение в нескольких документах, что означает необходимость издания нескольких распоряжений. Последние периодически противоречат друг другу, потому как различные ведомства придерживаются разных партийных интересов. Чиновник в администрации, который должен воздерживаться от проявления политических симпатий, выступая в роли т. н. «системной памяти» (правительства меняются, а администрация остаётся), вне зависимости от собственного желания, приобретает политический окрас. В контактах с гражданином (в процессе удовлетворения от имени государства его потребностей) ему приходится делать выбор в пользу тех или иных нормативных решений, которые должны применяться в рассматриваемом деле. Администрация, тем не менее, является иерархически выстро-

енной структурой, а, следовательно, в случае сомнений решение о применении конкретной нормы, как и в случае с интерпретацией её содержания, всецело зависит от ячейки более высокого уровня. В руководстве административной структуры рано или поздно окажется человек, который был поставлен на данную должность по воле политического лидера. Этот человек будет интерпретировать право (посредством внутренних актов, с которыми граждане не знаком, но обязательных для работников администрации) с учётом партийного интереса. Наглядным примером данного утверждения является высказывание Гая Питерса (Guy Peters): «то, что нам кажется должно считаться администрированием, держится в основном на политике, а лица, принимающие административные решения, руководствуются политическими соображениями» [7, с. 19]. В этот момент мы приближаемся к опасной ситуации, когда государство прекращает функционировать, основываясь на праве, и начинает действовать, руководствуясь политической интерпретацией права. Это представляет собой угрозу для чувства безопасности граждан, которые, обладая конституционной гарантией обязательности лишь опубликованных правовых актов, не могут быть уверенными, каким образом в определённой ситуации данные нормы будут интерпретированы. Можно привести множество примеров, когда административные структуры разных городов одинаковый вопрос решали по-разному.

Наделение административных действий партийными чертами выражается в двух связанных между собой проявлениях: применение права и

кадровая политика. В Польше, как и многих других странах, каждый раз после парламентских выборов происходит смена руководства большинства административных учреждений. В соответствии со ст. 162 Конституции Польской Республики на первом заседании новоизбранного состава Сейма Председатель Совета Министров подаёт в отставку всего Совета Министров, а Президент поручает дальнейшую реализацию его функций до момента учреждения нового Совета Министров⁷. Ключевым вопросом остаётся масштаб кадровых перестановок и время введения изменений. То, что вслед за министерскими постами наступает замещение должностей заместителей министров, руководителей центральных органов правительственной администрации, территориальных представителей правительства (воеводы), в руководстве юридических лиц, находящихся в ведении государственной казны, и т. д. можно ожидать, но перестановки на ещё низших административных должностях, вызванные партийными интересами, могут привести к негативным последствиям [1, с. 288]. Во-первых, на сегодняшний день в Польше отсутствует партия со столь развитым кадровым резервом, который позволял бы по первому требованию найти кандидатов на определённые должности. Приходится обращаться к т. н. «парашютистам» – лицам, никак не связанным с данной сферой функционирования государства или с данным регионом, но доказавших свою партийную преданность.

Если говорить о руководстве конкретным учреждением, такие действия ещё можно признать обоснованными, однако, когда речь заходит уже о замещении должностей на уровне региона – возникают сомнения. Например, министром здравоохранения совсем не обязательно должен быть врач. Задача министра в соответствии со ст. 149 Конституции РП – управление сферой правительственной администрации. Следовательно, он должен обладать качествами, необходимыми для управления ведомством, тогда как разбираться в вопросах должны его заместители. Иначе ситуация выглядит в случае назначения на должность центральных представителей в регионе. Во-первых, чтобы эффективно управлять регионом, необходимо знать особенности местности. Во-вторых, необходимо обладать легитимизацией власти, что подразумевает поддержку локального электората. Таким образом, мы подошли к области, описанной Л. Петером, – пределу некомпетентности [6]. Его описание сводится к утверждению, что в иерархически выстроенных структурах каждый сотрудник по собственной воле, стремясь к повышению, рано и поздно достигнет пределов собственной некомпетентности. Иначе говоря, сотрудник является идеальным специалистом и стремится к повышению, получает должность старшего специалиста и продолжает очень хорошо работать, за счёт чего получает должность главного специалиста, и оказывается, что он не готов к замещению данной должности. Такой сотрудник выходит за пределы границы собственной компетенции, которая завершилась на уровне старшего специалиста. Повышение за счёт пар-

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r, DzU z 1997 r, nr 78, poz. 483, ze zm.

тийной принадлежности не единожды ускоряла данный процесс. Лица, не обладающие необходимыми качествами, замещают руководящие должности, и только потом учатся тому, что они давно обязаны были знать. Они наделены, и это основная угроза для безопасности, властными полномочиями в отношении лиц, которые непосредственно взаимодействуют с населением и решают вопросы, представляющие для них рутину, однако судьба отдельного гражданина может зависеть от них. Придача партийного характера администрации, что способствует достижению предела некомпетентности, влияет на доверие к власти, определённых ею же правил игры, а, следовательно, и государства, от имени которого она действует. Отсутствие чувства безопасности у граждан означает отсутствие безопасности государства. Власть, которой мы не доверяем, не может рассчитывать на поддержку в ситуации угрозы.

Факторы, связанные с принуждением к соблюдению права и судом

Субъекты государства должны ощущать защиту со стороны его институтов в случае нарушения их прав и свобод. Речь здесь не об эффективности служб охраны общественного порядка, а прежде всего об органах юстиции, о функционировании судов и трибуналов. Можно пренебречь дискуссией должны ли суды работать быстро (с учётом статистики и оперативного удовлетворения общественного интереса), или же акцент должен быть сделан на справедливость, а для определения может потребоваться время.

Рассмотрим несколько польских примеров. Последние реформы орга-

нов юстиции сдвигают акцент в сторону популистически понимаемой оперативности действий, сурового наказания во имя общественной справедливости и, возможно, комфорта управления государством. Возврат к объединению функций министра юстиции и генерального прокурора вызывает определённые сомнения. В период, когда данные должности существовали отдельно, прокуратура не всегда предпринимала эффективные действия. Однако это скорее претензия, в первую очередь, к исполнению возложенных на неё задач и наделённых компетенций, а не к системному решению. Куда больше сомнений вызывают полномочия министра юстиции и генерального прокурора по ряду действий. В результате объединения компетенций данных должностей, замещающий пост министра обладает правом непосредственного руководства работой прокуратуры, в том числе благодаря возможности издания распоряжений, указаний и инструкций. Он также получает полномочия управления, передачи и ведения на уровне Государственной Прокуратуры следствий, с т. н. значительным доказательственным материалом, а также сложных по фактической или правовой части дел⁸. Кроме того, Министр Юстиции в течение полуторагодового периода (с момента вступления закона в силу) уполномочен отозвать председателей (и заместителей председателей) судов общей юрисдикции без обоснования своего действия, как и назначения на освободившиеся ме-

⁸ Юридическая фирма [сайт]. URL: www.prawnicafirma.pl (дата обращения: 11.03.2018).

ста новых. Председатель (заместитель председателя) суда может быть также отозван в течение своего срока в виду неопределённой «упорной» невозможности справляться со своими служебными обязанностями, а также неопределённой особенно низкой эффективностью действий в рамках осуществляемого административного надзора или организации работы в суде или судах низшего уровня. По-другому говоря, судья может быть отозван со своей должности в любой момент. Отзыв с должности председателя должен быть снабжён характеристикой Государственного Совета Судей, которая не является обязательной для министра, разве что несогласие выразит 2/3 его членов. Несложная арифметика подсказывает, что среди 25 членов совета (если говорить о положениях ныне действующего закона) правящая партия будет по своему усмотрению назначать 6 представителей (послов и сенаторов), министра юстиции, представителя президента и 15 судей, избираемых Сеймом, в котором правящая партия (и аффилированный с нею министр юстиции) также обладает большинством, трудно говорить о каком-то значимом несогласии. Кроме того, министр уполномочен решать вопрос об оставлении в должности судей, достигших пенсионного возраста, предусмотренный законом. Таким образом, орган исполнительной власти (на основании решения партии) будет принимать решения, кто именно будет осуществлять судебную власть. Данная правовая конструкция также вызывает сомнения в контексте понимания ст. 180 ч. 1 Конституции РП, в соответствии с которой судьи несменяемы. Лишение судьи должности, времен-

ное приостановление статуса, перевод в другой суд (или на другую должность) может осуществляться лишь на основании судебного решения и лишь в случаях, предусмотренных законом. Это подтверждается решением Конституционного Трибунала по делу К 3/98⁹, где указано, что недопустимо издание согласия на продление срока полномочий судьи органом исполнительной власти, т. е. органом, находящимся вне организационной системы судебной власти, которая выделена в качестве самостоятельной структуры в рамках реализации конституционного принципа разделения власти на три ветви. Более пристального внимания заслуживает также факт популистичного по своему внешнему выражению случайного распределения дел отдельным судьям. Каких именно категорий дел должно это коснуться решит министр юстиции своим решением. При такой взаимозависимости судей и министра юстиции могут иметь место случаи манипулирования личным составом судей¹⁰.

Без сомнений, с точки зрения правящей группировки, возможность оказывать влияние на работу всех столпов власти представляется крайне желательной ситуацией. Взаимосвязь между законодательной и исполнительной ветвями власти является очевидной, в особенности в условиях парламентской-кабинетной системы правления, т. е. в ситуации, когда правительство формируется парламентом. Получение контроля над судебной властью, одна-

⁹ Trybunał Konstytucyjny [сайт]. URL: www.trybunal.gov.pl (дата обращения: 11.03.2018).

¹⁰ Rzecznik Praw Obywatelskich [сайт]. URL: www.rpo.gov.pl (дата обращения: 11.03.2018).

ко, вызывает вопрос о цели деятельности власти и её стремлении обеспечить безопасность государства. Может ли гражданин, выступая стороной тяжбы с участием администрации, чувствовать себя в безопасности (ожидать справедливого решения суда), осознавая, что рассматривающий дело судейский состав состоит из лиц, судьба которых зависит от министра юстиции, который назначен на должность партийным волеизъявлением. В систему правосудия в настоящий момент вернулся механизм, известный по временам социализма, – сомнения отягощают обвиняемого. Если ранее считалось, что при невыясненных до конца обстоятельств (т. е. существуют обоснованные сомнения) не следует применять наказания в максимальном объеме, то в настоящий момент, поскольку министр имеет право потребовать повторного рассмотрения дела, суды, в целях защиты собственных интересов и очищения от подозрений в связях с подсудимым (группой инте-

ресов), будут применять максимально допустимые законом наказания.

Выводы

Говоря о безопасном государстве, мы обращаем внимание на функционирование правоохранительных органов. Такой подход демонстрирует уровень нашей политической субъективизации, восприятия окружающей нас действительности и анализа собственного положения. Проблема кроется в нарушении права, и в том, что само право является основой существующей политической системы и способом его применения со стороны правящих кругов. Использование (применение) права зависит от политических интересов партий, которые представлены в парламенте, а их представительство, в свою очередь, зависит от гражданского участия в выборах.

*Статья поступила
в редакцию 26.03.2019 г.*

ЛИТЕРАТУРА

1. Błaś A., Boć J., Jeżewski J. Administracja publiczna. Poznań, Kolonia Limited, 2004. 386 s.
2. Błaś A. Reaktywowanie samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej w 1990 r. // Błaś A. Studia nad samorządem terytorialnym. Wrocław, 2002. S. 352–381.
3. Gdulewicz E., Kręcisław W., Orłowski W., Skrzydłowski W., Zakrzewski W., Ustroje państw współczesnych. Lublin, 1997. 207 s.
4. Katz R. Party Government: European and American Experiences, t.2. Berlin, 1987. 320 s.
5. Kroński A. Teoria samorządu terytorialnego. Warszawa, 1932. 38 s.
6. Peter L. J., Hull R. Zasada Petera. Dłaczego wszystko idzie na opak. Warszawa, 1975.
7. Peters G. B. Administracja publiczna w systemie politycznym. Warszawa 1999. 456 s.
8. Rydlewski G. Modernizacja administracji. Studium polityk administracyjnych w Polsce. Warszawa, 2015. 274 s.
9. Sartori G. Teoria demokracji. Warszawa, 1994. 210 s.
10. Sokół W. Współczesne partie i systemy partyjne. Zagadnienia teorii i praktyki politycznej. Lublin, 2003. 395 s.
11. Zieliński E. Administracja rządowa i samorządowa w Polsce. Warszawa, 2013. 437 s.
12. Zieliński J. Referendum konstytucyjne na Białorusi – demokracja czy autokratyzm // Referendum Konstytucyjne w Polsce. Warszawa, 1997. S. 233–266.

13. Zieliński J. Referendum w Norwegii // Zieliński E., Bokszczanin I. Referendum w państwach Europy. Warszawa, 2003. S. 187–209.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Яцек Зелинский – доктор педагогических наук, профессор Института Социальных Наук и Безопасности Естественного-Гуманитарного Университета в г. Седльце (Польша);
e-mail: pulik-av@bk.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Jacek Zieliński – Doctor of Education, professor, Institute of Social Sciences and Security of Siedlce University of Natural Sciences and Humanities;
e-mail: pulik-av@bk.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА

Зелинский Я. Факторы, обуславливающие существование безопасного для граждан государства // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2019. № 3. С. 100–115..
DOI: 10.18384/2310-6794-2019-3-100-115

FOR CITATION

Zieliński Y. Factors Causing the Existence of a Safe State. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2019, no. 3, pp. 100–115.
DOI: 10.18384/2310-6794-2019-3-100-115