

Уйти от монополизма в правотворчестве

Сегодня в нашей стране только ленивый не ругает Центр. Общепризнана пагубность чрезмерной централизации управления в политической, экономической, социальной и других областях. Но нельзя забывать, что она может быть преодолена только с помощью права, поскольку право есть выражение политики, нормативная основа ее осуществления. До последнего времени советское право служило тоталитарному государству и послушно выражало его политику. Но сейчас, когда пусть с трудом но все же пробивают себе дорогу ростки демократии, к праву предъявляются новые требования. Однако ему присущи свои, специфические закономерности, и в этом плане можно поставить вопрос о децентрализации самого права. Что и делает автор данной статьи, рассматривая, кому и как должны перейти правотворческие полномочия и какие социальные последствия это будет иметь.

Централизация в праве так же вредна, как и монополизм в экономике. Она не позволяет учитывать интересы субъектов, гасит их инициативу, творческие способности, возможность вести дело с учетом личностных особенностей и в целом не способствует развитию общества. Очевидно, что централизованное правовое регулирование не должно быть таким всеобъемлющим, как это имеет место сейчас. Оно может касаться лишь стратегических вопросов, от решения которых зависит существование всего общества. К ним в первую очередь относятся вопросы обороны, государственной безопасности, охраны общественного порядка, дипломатии. Центр может взять на себя также определение экономической политики, в частности технологической модернизации, разрешение конфликтов между республиками, прогнозирование развития национальных отношений. **Решение других, тактических, менее значимых вопросов центральная власть должна уступить иным субъектам права.** Это и будет на деле означать децентрализацию правовой системы.

Кому же Центр должен передать часть своих правотворческих полномочий?

I

Прежде всего надо не декларативно, а реально провести децентрализацию на уровне государственных образований, т. е. расширить правовую свободу союзных, автономных республик, местных советов. К сожалению,

К а ш а н и н а Т. В. — кандидат юридических наук, доцент Московского юридического института.

сейчас нормативные акты союзных республик, как близнецы, похожи друг на друга. Республиканские кодексы отличаются больше порядком расположения статей, нежели их содержанием. Если же взять для анализа постановления советов министров союзных республик, то можно увидеть, что большая их часть посвящена «доведению до сведения» постановлений союзного правительства. Роль республиканских министерств сводится в основном к передаче указаний министерств союзных. С местными советами картина и вовсе безрадостная: их правотворчество на нуле.

Верховный Совет СССР предпринял некоторые меры, чтобы устранить это положение: утвержден целый пакет законов, касающихся национальных и территориальных образований. Но их явно недостаточно прежде всего потому, что обойдена вниманием компетенция советов всех уровней в области **политической**.

Не лучше положение дел и в области экономики. Закон «Об основах экономических отношений Союза ССР, союзных и автономных республик» в ст. 1 устанавливает, что Союз в области ценообразования, организации финансово-кредитной системы осуществляет лишь общую политику. Но берем в руки постановление Совета Министров СССР «О неотложных мерах по нормализации потребительского рынка...» (СП СССР, 1990, № 6) и читаем, что на территории всего Союза куртки для дошкольников не должны стоить дороже 20 руб., сорочки — 3 руб., брюки — 5 руб. и т. д. Сейчас эти цены могут вызвать лишь усмешку, но именно поэтому возникает вопрос: неужели такие частности относятся к общей экономической политике и должны решаться в Центре?

Что же касается компетенции местных органов власти, то Закон «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства» и не пытается ее определить. В нем внимание сосредоточено на финансовой основе деятельности органов местного самоуправления. Такой подход попросту означает, что местный совет вправе решать все вопросы, которые у него не изъяли вышестоящие органы. Не случайно один из первых указов Президента СССР (впоследствии объявленный Комитетом конституционного надзора неконституционным) был посвящен изъятию права у Моссовета решать вопросы, связанные с проведением митингов, демонстраций в пределах Садового кольца. Комитеты КПСС многих областей, краев своими решениями лишили местные советы их собственных газет...

Ясно, что при таком раскладе полномочий никакая децентрализация на деле не может быть достигнута. **Четкое определение компетенции всех государственных органов** — вот способ, каким можно ограничить правотворческие полномочия Центра и передать значительную их часть на нижние уровни управления.

Однако надо отдавать себе отчет в том, что «территориальная децентрализация» — всего лишь первый и поверхностный пласт правовой децентрализации — не может служить панацеей. Более того, есть опасность, что ею воспользуются для удовлетворения своих притязаний отдельные общественные группы и республиканская, местная бюрократия. Именно это и произошло при передаче права на разрешение демонстраций, митингов, шествий, собраний местным советам, которые придумали массу уловок для отказа в их проведении. И в этом случае диктат высших органов государства заменится диктатом республиканским (местным).

Сейчас, пожалуй, на первое место выдвигается другая задача: **сузить сферу государственного регулирования вообще**. Юридическая наука должна создать научные основы разгосударствления социальной жизни. Беда в том, что государство в нашей стране стало левиафаном. Оно подавило гражданское общество в лице трудовых коллективов и отдельных граждан. Государство чрезмерно использует право, можно даже сказать, злоупотребляет им.

Представляется верной идея о том, что лишь то государство может быть признано правовым, которое ограничивает себя правом, определяющим и закрепляющим свободу личности¹. Хотелось бы поддержать эту мысль и добавить, что такое самоограничение должно выражаться не только в издании «хороших» законов, но и в ограничении государством самого себя, в его отказе от злоупотребления правом издания законов. Советское законодательство, как бетонная плита, давит на каждого, не дает человеку выпрямиться, расправить плечи и свободно вздохнуть. Оно расписывает и диктует все: кто и где должен работать, сколько получать, где и даже с кем жить. Да, действительно, государство может многое, и право, его сильное оружие, способно урегулировать и власть, и собственность, и поведение человека, и даже его личную жизнь. Но обнаруживается любопытная закономерность: чем детальнее регулируется жизнь общества, тем больший объем **принуждения** необходим для исполнения правовых велений. Почему? Все дело в том, что при регулировании «сверху» в расчет не принимается воля субъектов, которым адресуются нормы права, а без этого проблема исполнения закона становится неразрешимой. Где же выход? **Надо изменить взаимоотношения государства и общества.**

Государство взвалило на себя такие функции, которые оно не в состоянии выполнить и которые должно взять на себя само общество в лице таких его институтов, как трудовой коллектив, семья, гражданин. Именно этим институтам должна быть передана значительная часть правотворческих полномочий. Поэтому наряду с децентрализацией права по территориям надо существенно децентрализовать его на уровне коллективов и отдельных граждан.

II

Анализ системы правового регулирования показывает, что она содержит в себе структуры, позволяющие государству осуществить «сброс» излишних для него полномочий. Таковыми являются **локальное и индивидуальное регулирование**. Локальное позволяет децентрализовать право на уровне коллективов, индивидуальное — на уровне индивидов. Субъектная децентрализация (если можно условно так назвать эти виды правового регулирования) является качественно новой формой, более глубокой, нежели территориальная. В настоящее время эти структуры почти не развиты. Предстоит не только их научная разработка, но и обоснование их значимости, полезности и социальной ценности.

Локальное регулирование — это воздействие на единый коллектив (производственный, учебный, научный и др.) **с помощью норм, выработанных самим же коллективом**. Зачем нужно вырабатывать коллективу свои нормы, и нельзя ли обойтись нормами централизованными, т. е. изданными государственными органами?

Трудовые коллективы могут сильно различаться в зависимости от географического положения, принадлежности к той или иной отрасли народного хозяйства, характера труда. Даже в рамках одного коллектива работники выделяются по принадлежности к социальной группе, по особенностям применения труда, по полу, возрасту и т. д. При такой сложной дифференциации переплетающихся интересов общественное регулирование не может быть одномерным, а правовое регулирование только нормативным, осуществляемым органами государства. Оно должно отражать не только общие интересы, но и групповые, и индивидуальные. Сверху видно многое, но не все. Восполнить то, что не просматривается сверху — интере-

¹ См. Венгерова А. Б. Несущие конструкции правового государства. «Общественные науки», 1990, № 3, с. 54.

сы трудового коллектива, и призваны локальные (местные) нормы, издаваемые на предприятиях, в учреждениях, организациях. До последнего времени было принято говорить об однородности советского общества, о единстве интересов общества, организаций и всех граждан. Однако жизнь дает много примеров, когда интересы общества и коллектива противоречат друг другу. Приведу один из таких примеров. Министерство стремится выдать подчиненным предприятиям госзаказ в большем объеме. Предприятию же выгодно получить как можно больше прибыли, с этой целью увеличивая выпуск продукции для реализации ее по своему усмотрению на основе договорных цен. Госзаказ — препятствие на этом пути. Изданием одних централизованных актов снять подобные противоречия не всегда удается. Чтобы это сделать, нужно дополнить локальными централизованные нормы права, касающиеся видов продукции, включаемой в госзаказ, порядка размещения госзаказа, обеспечения предприятия материальными ресурсами и т. д. Если же на предприятии механизм принятия госзаказа не урегулирован локальным актом, нельзя исключить того, что решение будет приниматься вслепую, интуитивно, без достаточной информации и анализа возможных приобретений и просчетов, а в конечном счете не в интересах коллектива.

Таким образом, локальное регулирование — это регулирование с учетом интересов коллектива. Его назначение, полезность, ценность состоят в **гармонизации интересов общества и коллектива**. Командный стиль руководства, который исходит из того, что раз циркуляр принят, то он должен действовать от Москвы до самых до окраин, связан с большими издержками: не учитываются местные особенности, имеющиеся резервы, интересы организаций и др. Центр должен лишь определить цели, указать направления деятельности, а средства и методы их достижения пусть выбирают сами организации в соответствии со своими интересами и волей, облеченной в юридическую форму локальных правовых актов. Это первая социальная функция локального регулирования.

Вторая его функция состоит в **гармонизации интересов коллектива и отдельных его членов**. Бытует поговорка: сколько людей, столько и мнений. А мнения определяются интересами. Локальные нормы как бы берут на себя задачу по согласованию интересов и устремлений работников. Например, одним из пунктов правил внутреннего трудового распорядка, принимаемого общим собранием трудового коллектива, устанавливается режим работы, в том числе одно на всех время начала работы. Интересы работников относительно трудового распорядка могут разойтись. Аргументы, выдвинутые в пользу того или иного решения (раннее или позднее начало работы), иногда способны убедить противников. Но если этого достичь не удастся, приведенные доводы помогут обосновать целесообразность того или иного выбора. Убежденность в целесообразности решения — хорошая основа для его исполнения. Создание локальных норм зиждется на суммированном интересе всех членов коллектива и позволяет в значительной мере снять противоречие между отдельными его членами.

Интересы государства, интересы ведомств, интересы социальных групп, интересы коллективов, интересы отдельных людей — всегда были, есть и будут. На них основано социальное развитие. И в правовом регулировании все они должны учитываться. Локальное регулирование необходимо для отражения именно интересов коллективов. В силу того что организации являются неотъемлемой частью социальной структуры, локальное регулирование должно быть признано неотъемлемой частью правовой системы, элементом, органически ей присущим. С развитием в нашем обществе инициативных начал, расширением демократии доля локального регулирования в правовом регулировании будет возрастать тем скорее, чем успешнее будут проводиться расчистка ведомственного массива нормативных актов и сокращение нормативных актов других государственных органов.

Нельзя сказать, что сегодня локальное регулирование находится на нуле, но и должную высоту оно пока не заняло. Локальное нормотворчество используется в основном в трудовых отношениях (регулирование премий, пособий, надбавок к пенсиям, режима рабочего времени, дисциплины труда и т. п.). В других же областях (финансы, управление производством, имущественные отношения) оно применяется крайне незначительно, хотя, казалось бы, многие препоны уже сняты изданием закона о предприятиях в СССР, где провозглашается принцип «разрешено все, что не запрещено законом». Но дело в том, что еще действуют ведомственные нормативные акты, перечеркивающие провозглашенный принцип. Кроме того, плодятся новые нормативные акты, созданные на основе старой психологии: «разрешено только то, что разрешено». Вот один пример. Еще в 1988 г. в трудовом законодательстве было установлено положение, согласно которому администрация совместно с советом предприятия и профкомом вправе устанавливать за счет собственных средств дополнительные трудовые и социально-бытовые льготы для своих работников. Казалось бы, ясно: если есть деньги, улучшайте на здоровье материальное положение своих работников. Однако Совет Министров СССР счел нужным разъяснить, какие льготы можно вводить, дав их перечень (СП СССР, 1990, № 1) и указав, что предприятию дано лишь право определять условия, размеры и порядок предоставления этих льгот.

Излишняя зарегулированность производственной жизни нормами общегосударственного характера — не единственная помеха развитию локального регулирования. Мешает также и отсутствие достаточного опыта правотворческой работы в организациях, отсутствие правовых подразделений, ведающих разработкой и систематизацией локальных актов. Юрисконсульты и юридические отделы, созданные только на крупных предприятиях, в основном по старинке занимаются ведением договорной работы. Локальные акты принимаются спонтанно, по мере необходимости, охватывают еще далеко не все сферы жизни коллектива, да и разработку их ведут заинтересованные структурные единицы. Хранятся локальные акты на предприятиях разрозненно. В настоящее время лишь некоторые организации готовы к разработке и оформлению локально-правового комплекса, т. е. системы нормативных актов, в которой выражается воля коллектива. Возглавить эту работу должны юрисконсульты организаций.

В нормативно-правовой системе нашего государства локальные нормы должны занимать подобающее место. Их не должно быть мало, но и слишком большое их количество вряд ли будет полезным. Они должны отражать волю коллектива, но в то же время не сводить на нет волю индивидов. Локальная зарегулированность всего, что касается жизни коллектива, может ограничить свободу действий каждого его члена. Так, если в должностной инструкции отразить полный перечень обязанностей работника, то администрация в неординарных случаях будет лишена возможности маневрировать рабочей силой и принимать меры для разрешения этих ситуаций. Или, например, жесткий рабочий день, установленный в организации, облегчает администрации управление производством, но сковывает свободу работников распоряжаться оставшимся временем. Особенно это сказывается на инвалидах, беременных женщинах, женщинах, имеющих малолетних детей. В данном случае более справедливым было бы индивидуальное урегулирование.

Локальными нормами должны регулироваться не все отношения, складывающиеся в коллективе, а лишь те, которые затрагивают основы его жизни: распоряжение финансами, организация производства, установление мер поощрения и мер воздействия и т. п. Отношения, не вызывающие опасность дезорганизации производства, могут быть отнесены к сфере индивидуального регулирования. Оправдано подчинение (или согласование)

личностных интересов коллективным по определяющим вопросам, но вопросы второстепенные разумнее дать возможность члену коллектива решать самостоятельно. Да и в регулировании отношений в сфере локального нормотворчества не всегда нужна жесткость. Наряду с нормальным вариантом поведения иногда следует предусмотреть в локальной норме альтернативный либо исключительный вариант, оговорив условия его применения. В противном случае локальное регулирование может оказаться диктатом, только уже не государственным, а коллективным, подавляющим волю индивидов. Уместно вспомнить замечание К. Маркса о том, что именно свободное развитие каждого есть условие развития всех.

III

Индивидуальное правовое регулирование — это разрешение вопросов, относящихся к сфере правового регулирования, **на основе свободного усмотрения.**

Индивидуальность выражает то особенное, специфичное, что отличает человека от всех других. Чем выше уровень развития общества, тем богаче и ярче индивидуальность отдельной личности. И тем большую ценность для общества представляют ее права и интересы.

Нормативное регулирование со стороны государства, принципиальная важность которого общепризнана, основано на нивелировании особенностей индивидуумов, их интересов. Оно оправдано лишь тогда, когда речь идет о регулировании основ жизни общества — политических, экономических, социальных. В остальных же случаях игнорирование индивидуальных интересов может повлечь отрицательные последствия для общества. Поэтому оно не должно быть всеобъемлющим и жестким, а должно оставлять простор для субъектов права. Юридические нормы полезно формулировать так, чтобы индивиды, не выходя за их пределы, могли принять собственное решение. Именно на принятии самостоятельных решений и основано индивидуальное регулирование.

Ни одна правовая система не может быть построена исключительно на основе норм, издаваемых государством. Свободное усмотрение в поведении индивидов исключить не только невозможно, но и нецелесообразно по следующим причинам.

Во-первых, поведение людей столь разнообразно, динамично, а порой и непредсказуемо, что просчитать его заранее не под силу даже самой мощной ЭВМ.

Во-вторых, не все действия субъектов права важны с общегосударственной точки зрения. Материальные, личные, семейные, бытовые, культурные, спортивные и другие интересы чаще всего руководят поведением личности и основ общественной системы не затрагивают.

В-третьих, далеко не все виды поведения носят типичный характер. К примеру, мало находится охотников выращивать рыбу в самодельной запруде. Даже таким важным делом, как физкультура по утрам, занимается, по данным ученых, всего 12% населения СССР. Надо ли регулировать это поведение общегосударственными нормами?

В-четвертых, большое количество норм, изданных государством, ведет к инфляции законодательства.

В-пятых, в чрезмерно объемном законодательстве трудно ориентироваться гражданам, в том числе и юристам.

Можно предположить, что доля индивидуального регулирования в системе правового регулирования есть показатель развития общества. **Лишь та правовая система может считаться прогрессивной, которая выступает средством расширения прав и свобод граждан.**

Государственное регулирование в своей основе имеет интересы обще-

ственные и, если не подавляет, то далеко не всегда учитывает интересы личности. Но если общественный интерес преломить через личностный, то точность правового регулирования будет полной. Однако это может быть только при совпадении интересов общества и личности. Если этого законодатель не ожидает, то вполне возможно использовать частичное подключение личностных интересов, урегулировав наиболее важные элементы общественного отношения либо определив всего лишь желательное направление в его развитии и дав возможность субъектам проявить самостоятельность в остальном. Точность правового регулирования и в этом случае будет достаточно высокой. В ситуациях, не оказывающих заметного влияния на общественную жизнь, субъектам надо дать возможность положиться на себя. Самостоятельно определив свое поведение (разработав для себя индивидуальную норму) и проверив, не выходит ли оно за рамки, установленные законом, зафиксированные в правовых принципах, общих положениях и т. д., субъект приложит максимум усилий для его реализации, поскольку оно будет соответствовать его устремлениям. Точность правового регулирования будет здесь наивысшей.

Таким образом, правовое регулирование с использованием свободного усмотрения позволяет точно и тонко реагировать на возникающие ситуации. Социальная ценность индивидуального регулирования состоит в **гармонизации интересов отдельной личности и общества в целом**. Игнорирование интересов личности делает правовую систему силой, навязанной извне. Учет личностных мнений, подключение творческого сознания, воли, интересов, опыта, информационных резервов субъектов права способны значительно повысить эффективность правового регулирования: участие в нормотворческой деятельности хотя бы в малой доле обязывает человека приложить все силы к претворению нормативных положений в жизнь.

Но не только в этом состоит социальная ценность индивидуального регулирования. Каждый человек несет в себе большой запас нереализованной творческой энергии. Ограничение индивидуальной активности личности, стремление втиснуть ее в рамки стандарта, жестко лимитировать с помощью общегосударственных норм, исключить ее самостоятельность — все это превращает общество в нечто застывшее, однородное и ведет систему к застою, а в конечном счете к распаду. Так, например, уравниловка в оплате труда, жесткое ограничение заработной платы ставками и окладами, отсутствие связи вознаграждения с результатами труда окончательно подорвали личную заинтересованность людей в максимальном проявлении своих сил и способностей.

А нет ли опасности, что свою энергию, неиспользованные возможности и резервы, предоставленную ей свободу личность будет использовать эгоистически, только для себя? «Тайна индивидуальности,— пишет И. Резвицкий,— состоит в том, что она представляет собой единство самореализации и самоотдачи. Человек строит свою индивидуальность непосредственно для себя, но, вместе с тем, и для других. Он индивидуализируется не для того, чтобы окончательно замкнуться в себе, а для того, чтобы утверждать себя в обществе»².

Итак, для себя, но и для всех. Так стоит ли ограничивать человека в желании применить свои силы, в стремлении больше заработать и приобрести социальных благ? Надо только установить оптимальные размеры отчислений для общества — налоги, сборы, пошлины. Южнокорейский предприниматель в интервью газете «Известия», объясняя появление Южной Кореи в качестве второго после Японии феномена современного мира, пояснил, что исходная позиция в его стране была такой: бедные люди в бедной стране, богатые в бедной стране, а сейчас — богатые в

² Резвицкий И. И. Личность, индивидуальность, общество. М., 1984, с. 49.

богатой стране ³. В этой формуле инициативным людям отводится роль стимуляторов подъема общего уровня жизни. И в этом состоит роль индивидуальности и индивидуального регулирования, основанного на максимальном ее проявлении. Инициативный, изобретательный, имеющий вкус к самостоятельности, свободному волеизъявлению, риску — таким видится субъект индивидуального регулирования, гражданин нашего будущего общества.

Целесообразно ли иметь в нашей стране такой разветвленный государственный аппарат или, может быть, в некоторых сферах общественной жизни (экономика, быт, культура) допустить саморегулирование? На первую часть вопроса все отвечают отрицательно, потому что, дескать, содержание государственного аппарата — удовольствие дорогое. Да, конечно, дорогое. Однако представляется более важным другой аргумент.

Похоже, что переустройство общества движется так медленно потому, что энергия людей по-прежнему держится под спудом. Аппарат взял проведение реформ в свои руки, дозированно «выпускает пар» из котла и заинтересован в том, чтобы этот процесс затянулся как можно дольше. Если бы удалось раскрепостить энергию трудящихся, то ее можно было бы использовать в управлении делами общества, повышении эффективности производства, удовлетворении духовных потребностей индивидов. Сколько людей могли бы с пользой для общества нарабатывать массу товаров, услуг, если бы процедуры аренды, приватизации собственности или занятия индивидуальной трудовой деятельностью были более свободны, просты, доступны, менее унижительны. По сути, пока до хозяйственной свободы еще очень далеко. Известен результат хозяйственной несвободы, жизни в пространстве всевозможных разрешений и ограничений. О возможностях людей самостоятельных, инициативных, о резервах человеческой энергии, которая может быть использована, если регулирование на основе свободного усмотрения будет допускаться законодателем более широко, можно только строить догадки.

Социальная ценность децентрализации в праве состоит в том, что, обеспечивая свободу коллективу или отдельной личности, она позволяет всему обществу подниматься на более высокий уровень свободы. Немаловажно и то, что правовое регулирование с использованием свободного усмотрения сократит затраты государства в области правотворчества и правоприменения. Общее количество нормативных актов будет снижено. Кроме того, расширение полномочий коллективов и граждан в определении своего поведения за счет сужения сферы государственного регулирования позволит поднять качество законов, станет ненужным употребление в них формулировок типа «в порядке исключения» или «как правило». Это позволит сократить возможности для злоупотреблений со стороны должностных лиц столь разветвленного государственного аппарата в нашей стране.

Итак, первостепенной задачей общества является не только перераспределение правотворческих полномочий между Центром и республиканскими (местными) органами государства. Возвращение государством не свойственных ему полномочий, когда-то изъятых им у трудовых, семейных коллективов, а также самих граждан, — задача не менее важная. Проще говоря, государство должно поделиться властью, позволить коллективам, индивидам самим собой командовать. Государство же должно

³ См. «Известия», 11 февраля 1989.

взять на себя лишь функции, имманентно ему присущие, и качественно их выполнять.

Однако история России свидетельствует, что «верхи» никогда не делились своими полномочиями добровольно. В нашем государстве власть принято вырывать, поскольку за нее держатся зубами. К сожалению, в России нет традиции использования компромиссов, решения вопросов на основе согласия, учета взаимных интересов, поскольку народ никогда и никто не считал организованной силой, способной разговаривать с властями на равных. Ни одна страна не славится таким количеством революций, как наша, и причина в том, что власти не идут на уступки народу, доведенному до отчаяния. Хочется верить, что на этот раз обретение свободы народом будет идти мирным путем и с использованием правовых средств.

© Т. Кашанина, 1991