

А. А. Югов*

КРАТОНОРМА: ИДЕЯ И ОБОСНОВАНИЕ ФЕНОМЕНА

На основе ранее опубликованных разработок о сущности и содержании публичной власти сформулировано понятие кратологической нормы (кратонормы) как обязательного правила, исходящего от институтов и органов официальной публичной власти. Определены и описаны основные функции и признаки кратонормы. Показана социальная ценность учения о кратонорме с учетом того, что публичная власть функционирует во всех сферах общественной жизни.

Ключевые слова: публичная власть, универсализм, мера, кратонорма, учение о кратонорме, социальная ценность

Во все времена и во всех сферах деятельности человек воспринимал и продолжает воспринимать мир через измерение. Чем полнее и глубже проникновение в сущность явлений, тем более верными и дифференцированными становятся эталоны, образцы и стандарты соответствующих единиц измерения, которые используются в качестве нормы разумного и правильного понимания и объяснения действительности. Так, исторически сложившимися мерами определения системности и упорядоченности в конкретных областях повседневной жизни выступают метрическая система мер как единая и универсальная система физических величин в естественных науках; метр в мелодии и стихосложении как мера заданной упорядоченности, размера и такта в музыке и поэзии; правовая норма как исходящая от государства мера предустановленного порядка в развитии общественных отношений; «метр избирательный» в структуре формирования представительной власти как определенная законом мера величины числа голосов, необходимая для получения избирательным объединением хотя бы одного места в парламенте или другом выборном представительном учреждении.

Объективная закономерность познания развития мира во всех измерениях через выявление разнообразия мер сущего и использование этого свойства для упорядочения общественной жизни исходя из представлений о должном и лучшем особенно активно и полно используется в политической и юридической практике для нормирования статуса и нормотворческой деятельности институтов и органов публичной власти в силу того, что публичные властеотношения охватывают самые важные стороны социальной жизни и проникают во все «поры» общественных отношений.

Известно, что публичная власть как система осознанного и волевого взаимодействия и противодействия субъектов общественной жизни и как институциональное и целенаправленное проявление их намерений и устремлений, воплощенных в формально определенных предписаниях и велениях, характеризуется наличием нормотворческой функции.

Главная задача нашего исследования заключается в том, чтобы раскрыть понятие и содержание такого феномена, как кратонорма, представляющего собой меру нормированного поведения и действия во всех сферах функционирования публичной власти. Изначально важно обратить внимание на то, что все серьезные исследователи говорили о нормотворческой функции власти как имманентно присущем ей свойстве. Так, по мнению известного социолога Е. Вятра, «...общее определение власти должно включать следующие элементы: 1) не менее двух партнеров, 2) приказ осуществляющего власть, 3) подчинение того, над кем осуществляется власть, и 4) общественные нормы,

* Югов Анатолий Александрович – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права УрГЮА (Екатеринбург). E-mail: kp@mail.ru.

устанавливающие, что отдающий приказы имеет на это право, а тот, кого эти приказы касаются, обязан подчиниться приказам осуществляющего власть»¹. Как видно из приведенного фрагмента, и «приказ» осуществляющего власть, и «общественные нормы», устанавливающие право на издание этого приказа, выступают обязательными составляющими власти и указывают на ее нормотворческую функцию. Примечательно, что в этом глубоко научном определении власти отчетливо прослеживается объективный (это общественные нормы, устанавливающие право власти) и субъективный (правомерная возможность властвующего издать приказ и обязанность корреспондирующей стороны подчиниться этому приказу) аспекты феномена права на публичную власть.

Практика свидетельствует, что нормотворческая функция присуща каждой форме публичной власти, поскольку все институты и органы публичной власти в процессе осуществления своей компетенции разрабатывают и принимают определенные правила поведения, устанавливают принципы и иные обязательные для исполнения догматические требования. Эти нормативные требования и предписания, содержащие меру поведения или действия, не могут быть сведены только к совокупности известных современной юридической теории и практике правовых норм, так как не только являются результатом функционирования государственных институтов и органов, что указывало бы на их природу как традиционных правовых норм, но и представляют собой предписания, закрепленные и негосударственными публично-властными структурами. Правовые же нормы, которые чаще всего рассматриваются как формально определенные правила поведения, установленные государством и им охраняемые, будут лишь одной из составных частей данной системы нормативных требований.

Поэтому есть основания утверждать, что все нормы, созданные всеми институтами и органами всех форм публичной власти, представляют собой особого рода социальные публично-властные феномены, которые можно обозначить термином «кратологические нормы». Основное назначение этих кратонорм заключается в том, чтобы обеспечивать разумную и рациональную организацию и развитие общественных связей, зависимостей и отношений посредством их упорядочения, организации и системного регулирования на основе чувства меры и здравого смысла. Причем применяются они во всех сферах, где имеют место публичные властеотношения. Если даже допустить, что все устанавливаемые институтами и органами публичной власти нормы, принципы и другие правила поведения – исключительно правовые, то и тогда это уже будет новое качество понимания правовой нормы, когда она представляет собой суперкрупную, макрообъемную и большемерную форму социального регулирования общественных отношений, т. е. объективируется как качественно новое явление.

В историческом плане кратонормы как сформировавшаяся и самостоятельная мера нормативного регулирования системы человеческих отношений появляются как результат длительного развития идеи социального (идеального) регулирования общественной жизни. Последняя имеет ряд стадий развития. В догосударственном обществе, где отсутствовало противопоставление права нормам морали, религии и иным социальным регуляторам, действовали мононормы². На следующем историческом этапе, когда главным субъектом официальной власти стало государство, ведущее место занимали правовые нормы, обособленные от иных социальных регуляторов. На третьем этапе исторического развития, когда государство перестает быть самодовлеющим субъектом социального регулирования и публичной власти, создаются объективные предпосылки для становления качественно нового уровня нормативного регулирования общественных отношений через систему кратонорм как нового инструмента публично-властной организации социальной жизни, в которой нормы права уже не занимают безраздельно господствующего положения.

Итак, кратонорма – это, прежде всего, результат реализации нормотворческой функции публичной власти, а ее социальное и аксиологическое значение заключается в том,

что она (кратонорма) представляет собой эффективный инструмент использования редчайших возможностей феномена «меры» в сфере функционирования публичной власти. Это лишний раз доказывает, что категория «мера» обладает универсальными и непревзойденными свойствами, позволяющими использовать ее в нормативном и мероопределенном регулировании общественных отношений, что особенно отчетливо и масштабно наблюдается в практике организации и функционирования публичной власти в процессе установления публично-властными институтами и органами правил, стандартов и принципов действия и поведения участников социальной жизни.

В контексте мерности миропонимания и телеологического воздействия на социальную практику кратонорму следует рассматривать как самостоятельное средство социально-нормативного регулирования общественных отношений, которое в системе сбалансированного, гармоничного и «измеренного» мира служит основой рациональной, научно обоснованной и успешно функционирующей системы управления обществом и государством, гарантирует их прогрессивное развитие.

Как форма проявления меры кратонорма обладает возможностью обеспечивать выработку и принятие оптимальных публично-властных решений; позволяет объективировать внешние формы выражения содержания кратологической воли носителей публичной власти; служит средством сбалансирования потребностей и интересов участников публично-властной деятельности; способна ограничивать или, наоборот, расширять пределы деятельности субъектов общественной жизни; гармонизирует общественные явления и процессы и тем самым стабилизирует устойчивое развитие существующей системы отношений; может подавлять всеволие в деятельности властных субъектов; выступает критерием целесообразности и обоснованности деятельности всех участников общественной жизни, в том числе самих субъектов публичной власти, устанавливающих эти нормы.

Конечно, кратонорма – понятие собирательное, даже идеальное и в некотором смысле абстрактное, поскольку нет какого-либо отдельного властвующего субъекта, издающего эту норму, но в то же время это и вполне реально существующая форма ценностно-нормативной ориентации общества, состоящая из общих признаков всех норм, производимых публично-властными структурами; комплексная и системная совокупность требований, предъявляемых публичной властью к поведению и действию участников общественной жизни. Как таковая она не может не вызывать неподдельный теоретический интерес и имеет достаточно серьезное практическое значение.

Учение о кратонорме позволяет охватить и осмыслить общие и отличительные признаки всех норм, исходящих от публично-властных институтов и органов, т. е. и правовых норм, и норм общественных организаций, и норм других субъектов публичной власти, что позволяет глубже проникнуть в сущность политической природы публичной власти.

Анализ показывает, что все попадающие в категорию кратонорм общеобязательные правила и принципы, исходящие от публично-властных структур, имеют общие признаки и в то же время представляют собой не совпадающие по содержанию социальные регуляторы. Общее проявляется в том, что они выступают мерой свободы личности и других субъектов социальной жизни, имеют регулятивный характер, служат средством активного воздействия на людей, им свойственна общая цель в виде утверждения общечеловеческих ценностей, они действуют в одном поле социальных связей. При этом кратонормы различаются между собой по источнику происхождения, масштабу охвата регулируемых общественных отношений, степени воздействия на общественные отношения, обеспечительным мерам и т. д.

Кратонорма как система совокупных нормосодержащих возможностей публичной власти превосходит регулятивную силу каждой отдельно взятой правовой нормы или нормы общественной организации, поскольку выраженная в ней энергия публичной

власти обладает бóльшим масштабом и бóльшей глубиной проникновения в сферу социального регулирования общественных отношений, а потому способна расширить границы того влияния, которым располагает в настоящее время цивилизованное общество в его усилиях по обеспечению стабильности, порядка и разрешению конфликтов. По масштабу и объему регулируемых отношений, по силе мер принуждения кратонорма занимает господствующее положение в общей системе ценностно-нормативной ориентации современного общества, доминирует над такими видами норм, как правовые нормы, технические нормы, эстетические нормы.

Важно обратить внимание на то, что круг прав и обязанностей, закрепляемых кратонормами, т. е. всей совокупностью нормативных установлений всех публично-властных институтов и органов, по сравнению с правовыми нормами или другими отдельными видами иных социальных норм более полно и всесторонне характеризует статус личности в современном обществе. Говоря о широте охвата кратонормами большого круга общественных отношений, уместно отметить, что в последнее время все чаще высказывается утверждение о том, что «право есть только минимум требований, предъявляемых обществом к лицу»³. В отличие от этого публичная власть во всем разнообразии ее форм предъявляет к члену современного общества через кратонормы гораздо более широкий спектр требований и устанавливает обязательные для исполнения и соблюдения правила.

Это дает основания для еще одного вывода, позволяющего определить особую социально-политическую природу кратонорм как комплексной и синтетической формы публично-властного управления. Суть вывода в том, что с помощью кратонорм в обществе обеспечивается кратопорядок, т. е. устойчивое, разумное и справедливое развитие социальных институтов и социальных отношений на основе правил, создаваемых публичной властью.

Данное положение указывает, что хотя кратонорма, конечно, имеет много общего с правовой нормой, будучи тоже мерой свободы между личностью и обществом, однако отличается от нее иным масштабом, другим форматом меры и собственной «системой координат» для определения принудительной силы, обеспечивающей исполнение этих норм. Например, нормы общественных организаций, не являясь правовыми нормами в общепризнанном понимании этого феномена, имеют признаки кратологических норм, содержащиеся в них требования и веления зачастую носят не рекомендательный, а обязательный характер и защищены теми средствами, которыми располагает корпоративная публичная власть институтов гражданского общества.

Изложенные признаки кратонорм убедительно доказывают, что кратонорма выполняет роль универсального «метра», позволяющего воздействовать на общественные отношения и поведение людей; она может быть зафиксирована в воспринимаемых человеком параметрах и, следовательно, существует как явление объективной действительности. На это же указывают и функции, которые выполняет кратонорма. В числе этих функций можно выделить следующие:

во-первых, кратонорма позволяет комплексно отражать и осознавать объективные процессы, протекающие в сфере организации и функционирования публичной власти;

во-вторых, кратонорма дает возможность создать формально определенный универсальный эталон должного и разумного бытия и поведения людей на основе обязательных для исполнения кратологических установлений;

в-третьих, кратонорма представляет собой многозначный вид регулятивно-преобразующего воздействия на все жизненно важные сферы общественной жизни и в этом смысле является крупным, а возможно, и самым крупным, элементом инфраструктуры социального регулирования;

в-четвертых, кратонорма — исключительно широкое и особое средство удовлетворения естественной потребности людей в упорядочении и рационализации системы взаи-

модействия и взаимоотношений субъектов социального бытия: человека и гражданина, органов государства, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества и т. д.;

в-пятых, кратонорма как сложносоставной и комплексный феномен в сфере социально-нормативной ориентации общества обеспечивает всестороннее влияние на формирование и развитие общества;

в-шестых, кратонорма выполняет важную коммуникативную функцию, обеспечивая взаимодействие между правовыми нормами, нормами общественных организаций, техническими нормами и другими видами нормативных регуляторов;

в-седьмых, как и всякая мера нормативного порядка вещей и общественной жизни, кратонорма исключает произвол официальных властных структур и гарантирует свободу личности и свободу общества в целом. В этом также, безусловно, одно из ее основных назначений.

Органическое взаимодействие всех указанных функций и составляет специфическое содержание кратонормы.

Кратологическая норма как продукт формализованной и четко организованной деятельности публично-властных структур, подобно правовой норме (в отношении которой уже было сказано, что она является разновидностью кратонормы), обладает рядом специфических признаков. Среди них в качестве важнейших выделим следующие:

1) кратологические нормы как результат осмысленной интеллектуальной деятельности людей-участников публичных властеотношений обладают способностью целенаправленно изменять окружающий человека мир, создают новые условия для эффективного развития положительных тенденций в общественной жизни. В этом заключается их созидательно-творческий потенциал;

2) кратологические нормы отражают сущность официальной и легитимной публичной власти, несут в себе требование обязательности публично-властных управленческих решений и направлены на регулирование значимых общественных отношений, что придает стабильность и устойчивость всем социальным институтам современного общества;

3) кратологические нормы устанавливаются компетентными субъектами публичной власти, которые обладают правом нормотворчества в пределах своей юрисдикции на основе и в соответствии с Конституцией Российской Федерации и законодательством. Они есть внешнее проявление волевого начала публичной власти.

Признание за субъектами публичной власти права на установление кратонорм позволяет разрешать нередко непростую в российской юриспруденции проблему определения характера и вида обязательных правил поведения, создаваемых органами публичной власти. Например, закрепляемые муниципальными органами общие правила поведения по формальным признакам не всегда могут быть признаны правовыми нормами⁴. Введение же в научный оборот и юридическую практику категории «кратонорма» дает основание говорить, в частности, о муниципальных кратологических нормах. Следовательно, имеют право на существование плебисцитные кратологические нормы (нормы институтов народного голосования), кратонормы общественных объединений и других институтов гражданского общества и т. д. применительно к основным формам публичной власти;

4) кратологические нормы выступают как социальный инструмент регулирования определенных общественных отношений, воздействие которого на адресатов поддерживается мерами принуждения. Это не только государственное принуждение, свойственное правовым нормам, но и различные средства негосударственного насильственного влияния. Так, в процессе использования и претворения в жизнь кратологических норм, исходящих от институтов гражданского общества, т. е. кратонорм органов корпоративной публичной власти, возможно применение такой принудительной меры, как исключение человека из рядов политической партии по правилам внутрипартийной жизни,

закрепленным в уставе партии. Наличие в содержании кратонорм потенциального принуждения гарантирует реализацию имеющихся в них предписаний;

5) кратологическая норма обладает формальной определенностью. Это проявляется в том, что прежде всего эти нормы объективируются и доводятся до адресатов через имеющие обязательное значение и нормативно установленную форму управленческие решения. В свою очередь эти решения разрабатываются и принимаются в соответствии со строго регламентированными процедурами. Наконец, нормативные акты, в которых содержатся данные нормы, имеют обязательные реквизиты, позволяющие их идентифицировать. Как правило, такие решения проходят еще и процедуру государственной регистрации.

В итоге можно сказать, что кратонорма – это обладающее собственными признаками общеобязательное правило поведения, установленное управомоченными институтами и органами публичной власти. Образно говоря, кратонорма – «дитя» публичной власти.

В широком смысле нормотворческая функция публичной власти не ограничена тем, что публично-властные структуры разрабатывают и принимают кратологические нормы. Нормативное воздействие участников-субъектов публичной власти имеет место во всех сферах общественной жизни и по различным направлениям, оказывая мощное воздействие в том числе на способы и формы осуществления самой публичной власти. В результате учение о кратонорме позволяет предметно говорить о способах нормирования организации и функционирования самой публичной власти. При этом разнообразие таких способов вполне объяснимо тем, что публичная власть охватывает исключительно широкий спектр общественных отношений, а результаты ее функционирования чрезвычайно значимы и серьезны для каждого человека и общества в целом. В ряду таких способов важно назвать:

1) разработку, использование и освоение общесоциальных и социально ориентирующих ценностных понятий и категорий, таких как кратонорма, кратопорядок, кратологическое управление и др. Или определение и разграничение понятий «орган публичной власти», с одной стороны, и «институт публичной власти» – с другой;

2) генерирование, обоснование и внедрение эвристических теорий и концепций, дающих выход новым возможностям в сфере действия публичной власти. Так, концепция «выборного права», согласно которой нормативно установленными правомочиями, т. е. выборными правами, в процессе осуществления официальной публичной власти обладают не только граждане в статусе избирателей, но и все другие участники выборов, например политические партии, органы государственной и муниципальной власти, существенно расширяет научно-теоретическую базу дальнейшего развития представительной системы и всей системы российской демократии;

3) создание, поддержание и обновление юридических конструкций. Очень перспективной представляется задача формирования современного научного представления о юридической конструкции феномена «права публичной власти» с выделением в его структурном содержании трех основных правомочий: а) права прямого (естественного) осуществления публичной власти, реализуемого через институты прямой демократии; б) права применения прерогатив публичной власти на основе представительства, осуществляемого через органы опосредованной демократии, например через представительные органы государственной власти или представительные органы местного самоуправления; в) права участия в реализации публичной власти, которое объективируется через такие правовые институты, как государственная служба, муниципальная служба или институты общественного представительства, в частности через совещательные советы и вспомогательные комиссии при руководителях органов государственной или муниципальной власти;

4) конституирование институтов публичной власти и определение их правового статуса. Основными направлениями нормирования процесса осуществления публичной вла-

сти в этой сфере должны быть: закрепление порядка подготовки и проведения всенародного (народного) голосования, модернизация способов выявления и закрепления политической воли участников институтов прямой демократии, создание технологических схем разработки и принятия правовых актов и определения их юридической силы;

5) установление системы и структуры органов публичной власти, их компетенции. Представляется, что настало время закрепить в конституционно-правовых нормах (а еще лучше – в тексте самой Конституции РФ) всю систему органов публичной власти. Надо учесть, что Конституция говорит не только об органах государственной власти, но и об органах местного самоуправления, а новейшие теоретические изыскания позволяют утверждать, что в системе органов официальной публичной власти на современном этапе развития российской демократии можно выделить пять видов органов публичной власти: а) органы публичной государственной власти, б) органы публичной муниципальной власти (власти местного самоуправления), в) органы институтов гражданского общества, в том числе постоянно действующие органы политических партий, профессиональных союзов, г) органы международно-правовой (наднациональной или надгосударственной) публичной власти, д) органы производственной демократии, например забастовочные комитеты;

6) выработку и нормативно-правовую регламентацию принципов осуществления публичной власти, среди которых первое место должно принадлежать таким закрепленным в преамбуле Конституции РФ принципам, как идея добра, идея гуманизма, идея демократии, идея господства права, в силу того, что эти фундаментальные философские идеи были одобрены большинством граждан Российской Федерации во время всероссийского референдума 12 декабря 1993 г. как соответствующие мировоззрению российского народа;

7) формирование моральных и юридических запретов на потенциальные случаи незаконного захвата власти, для чего необходимо продолжить исследования по определению юридической ответственности за бездействие власти или неправомерное ее использование, конкретизировать научные представления о конституционной ответственности, в том числе и прежде всего об ответственности государства и его органов; усилить внимание к проблеме санкций за нарушение конституционных норм как обязательных правил, установленных публичной властью;

8) регламентацию процессуальных форм осуществления публичной власти, в частности установление порядка разработки и принятия нормативных актов, содержащих юридически значимые предписания. Бесспорные достижения новейшей российской политической практики в этом направлении, выразившиеся в разработке и принятии значительного числа регламентов и порядков, обеспечивающих юридически выдержанные процессуальные формы реализации компетенции органами власти, не снимают задачу совершенствования теории конституционно-процессуальной деятельности⁵;

9) создание системы скоординированных и комбинированных взаимоотношений между участниками публичных властеотношений, в том числе между субъектами различных форм публичной власти или между всеми ветвями государственной власти. В практическом отношении здесь особенно актуальны теоретические усилия, обосновывающие решающую роль Президента РФ по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия всех органов публичной власти и институтов прямой демократии.

Рассмотренные понятие кратологической нормы, ее признаки и общие условия, влияющие на процесс функционирования публичной власти, дают конкретное представление об основах учения о кратонорме, но не являются исчерпывающими. Имеются и другие, пока еще не изученные, аспекты процесса создания кратологической нормы. Поскольку рациональный процесс создания содержания и формы будущего нормативного акта есть залог и гарантия качества нормативных правил и их созидательной

силы, необходимо именно здесь приложить максимум усилий по совершенствованию ситуации, которая в настоящее время характеризует порядок разработки и принятия таких видов кратонорм, как правовые акты, нормы общественных организаций и т. д.

На наш взгляд, первостепенное значение имеет базовая теория нормопроектного процесса, дающая представление о стадиях разработки и принятия кратологического акта, причем таких, которые были бы общими для всех форм публичной власти. Представляется, что наиболее приемлем вариант, когда в процессе разработки и принятия кратологического акта выделяются и разграничиваются следующие основные стадии.

1. Преднормопроектная стадия: идет процесс формирования проекта кратологического акта. Он начинается с зарождения идеи о разработке будущего нормативного акта и завершается составлением первичного варианта нормопроекта и обосновывающих целесообразность его принятия материалов.

2. Стадия нормопроектной инициативы. Она представляет собой систему организационных и иных, в том числе правовых, процедур по внесению проекта кратологического акта в нормотворческий орган публичной власти или систему процедур вынесения нормопроекта на голосование в соответствующем институте публичной власти.

3. Стадия интерполяции, т. е. период, в течение которого управомоченные субъекты обсуждают, корректируют и совершенствуют текст нормопроекта, вносят в него изменения и поправки, утверждают окончательный вариант будущего кратологического акта и принимают решение об опубликовании.

4. Стадия имплементации – «вживание» уже принятого в окончательном варианте нормопроекта, ставшего в результате этого действующим кратологическим актом, в существующую систему нормативных публично-властных решений и осуществление мер по адаптации кратологического акта к изменяющейся социально-экономической и политической ситуации.

Выделенные нами стадии нормопроектного процесса можно рассматривать как основные и обязательные для разработки и принятия всех актов всех институтов и органов публичной власти, в которых содержатся кратонормы.

Хочется надеяться, что гипотеза о кратонорме как большемерной и крупномасштабной форме публично-властного регулирования общественных отношений будет способствовать более успешному исполнению и соблюдению правил, исходящих от институтов и органов официальной и законной власти, а также реализации идеалов свободного демократического общества, основанного на признании общечеловеческих ценностей.

¹ Вятр Е. Социология политических отношений. М., 1979. С. 161.

² Теория государства и права / отв. ред. В. Д. Перевалов. М., 2004. С. 324.

³ Новгородцев Н. И. Право и нравственность. М., 2005. С. 371.

⁴ См., например: Соловьев С. Г. Система фундаментальных понятий муниципального права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1998. С. 13.

⁵ Подробнее см.: Саликов М. С. Предмет конституционно-процессуального права // Рос. юрид. журн. 2000. № 1; Полин А. А. Конституционный процесс: проблемы и категории // Журн. рос. права. 2004. № 1.