



нова, О.М. Калитенко. – Одесса: Юридическая литература, 2004. – 1112 с.

3. Кодекс административного судопроизводства Украины: Закон Украины: офиц. текст: по состоянию на 1 сентября 2010 года. – К.: Атика, 2010. – 152с.

4. Колпаков В.К. Административное право Украины: учебник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К.: Юринком Интер, 2003. – 544 с.

5. Налоговый кодекс Украины // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2011. – № 13-17. – Ст. 112.

6. Новый толковый словарь украинского языка: в 4 т. / [уклад. В. Яременко, О. Слипушко]. – К.: Издательство «Аконит», 1999. – Т. 1. – 910 с.

7. О признании налогового уведомления-решения недействительным: Постановление Высшего административного суда: офиц. текст: от 22.12.2010р. № К- 22232/10 // Судебная практика Высшего административного суда. – 2010. – № 2.

8. О судебной практике рассмотрения гражданских дел о признаниях, правовых сделок, недействительными: Постановление Пленума Верховного Суда Украины: офиц. текст: от 06.11.2009 г. № 9 // Бюллетень законодательства и юридической практики Украины. – 2009. – № 11.

9. Относительно одинакового применения административными судами отдельных предписаний Налогового кодекса Украины и Кодекса административного судопроизводства»: Лист Высшего административного суда Украины: офиц. текст: от 02.06.2010 г. № 742/11/13-11. // Налоги и бухгалтерский учет. 2011. – № 49.

10. Погребной И.М. Теория права: [учеб. пособ.] / И.М. Погребной, А.М. Шульга. – Харьков: ун-т внутр. дел, 1998. – 149 с.

11. Сухонос В.В. Теория государства и права: [учебное пособие] / В.В. Сухонос. – Сумы: ВТД «Университетская книга», 2005. – 536

12. Хозяйственный кодекс Украины: Научно-практический комментарий / [Г.Л. Знаменский, В.В. Хахулин, В.С. Зазубрина и др.]; за заг. ред. В.К. Мамутова. – К.: Юринком Интер, 2004. – 688 с.

13. Юридические сроки. Толковый словарь / В.Г. Гончаренко, П.П. Андрушко, Т.П. Базовая и др.; под ред. В.Г. Гончаренко. – [2-ге вид.] – К.: Лыбидь, 2004. – 320 с.

## ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЯ ВЛАСТЬЮ В РАЗЛИЧНЫХ ТИПАХ ПОЛИТИЧЕСКИХ СИСТЕМ: КОМПАРАТИВНЫЙ АНАЛИЗ

Елена ПОКЛОНСКАЯ,

кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры общеправовых дисциплин Крымского факультета  
Одесского государственного университета внутренних дел

### Summary

The article is devoted to the disclosure of the nature and characteristics of the abuse of power in various types of political systems – command-administrative, democratic and converged (transition). The author concludes that the abuse of power and official authority is present in any type of political systems, but the manifestations and the results of abuse of power and, consequently, their control and suppression, administrative, democratic and converged systems differ from each other. Due to the fact that different political systems, anti-abuse problem in the field of public administration has been solved and solved in different ways, in the article the principles of political and legal technologies countering various abuses of state and municipal officials, respectively, depending on the type of political system.

**Key words:** abuse of power, the type of political system, democracy, convergence, administration.

### Аннотация

Статья посвящена раскрытию сущности и особенностей злоупотреблений властью в различных типах политических систем – командно-административной, демократической и конвергентной (переходной). Автор делает вывод о том, что злоупотребление властью и должностными полномочиями присутствует в любом типе политических систем, но формы проявления и результаты злоупотребления властными полномочиями, а соответственно, и способы их ограничения и пресечения, в административной, демократической и конвергентной системах отличаются друг от друга. В силу того, что в различных политических системах проблема противодействия злоупотреблениям в сфере публичной власти решалась и решается по-разному, в статье раскрываются принципы и политико-правовые технологии противодействия разного рода злоупотреблениям государственных и муниципальных чиновников, соответственно, в зависимости от типа политической системы.

**Ключевые слова:** злоупотребления властью, тип политических систем, демократия, конвергенция, администрирование.

**Постановка проблемы.** В процессе построения демократического государства важная роль принадлежит правовым средствам охраны и укрепления деятельности государственного аппарата, в частности, мерам, направленным на пресечение и предупреждение преступных посягательств, совершаемых работниками государственного аппарата – должностными лицами. Вместе с тем, для Украины в настоящее время характерно, что должностные лица, обладая известными полномочиями, довольно часто злоупотребляют ими ради своей наживы, либо для удовлетворения иных личных интересов.

Политическая система в широком понимании – это сложный и динамичный механизм, позволяющий

реализовывать интересы различных социальных групп посредством власти, который обеспечивает управление делами всего общества. Основное назначение политической системы – обеспечение целостности, единства действий людей в политической сфере, взаимосвязь граждан и государства. Через категорию «политическая система» мы можем наиболее полно и последовательно раскрыть социально-политическую природу общества, существующие в нем политические отношения, институты, нормы и принципы организации власти.

Теоретико-исторической и философско-методологической основой данной статьи является научная наработка отечественных и зарубежных ученых. Характеристике



злоупотреблений властью уделили внимание такие учёные: С. Авдеев, Д. Бондаренко, А. Коваленко, В. Коваленко, Н. Ковалёва, О. Кравченко, Е. Львович, Е. Нестеров, М. Ревякин, М. Туркот, В. Хашев и др. Вместе с тем необходимо отметить, что работы этих авторов, в основном, были посвящены уголовной и криминалистической характеристике злоупотреблений властью, в то время как теоретико-методологическое исследование этого явления осталось без внимания учёных.

**Целью статьи** является исследование особенностей злоупотреблений властью в различных типах политических систем.

**Изложение основных положений.** В современном мире существуют множество политических систем, которые отличаются институционально-правовой структурой, формирование которой обусловлено теми или иными факторами.

Политические системы могут быть классифицированы:

1. В соответствии с цивилизационным подходом:

- традиционные демократии;
- модернизированные демократии;
- тоталитарные.

2. По характеру взаимодействия с внешней средой:

- открытые политические системы;
- закрытые политические системы.

3. В зависимости от содержания и формы государственного управления:

- либеральные демократии;
- коммунистические (авторитарно-радикальные);
- традиционные;
- популистские;
- авторитарно-консервативные.

4. В зависимости от характера политического режима:

- демократические;
- авторитарные;
- тоталитарные.

Однако следует отметить, что разделение политических систем по последнему критерию классификации имеет довольно условный характер, поскольку нивелирует национальную и историческую специ-

фику, присущую каждому государству в определенный период его развития.

Именно поэтому в качестве основы разделения политических систем на виды мы используем разработки И. Гдалевич, которая в качестве разновидностей политической системы выделяет: командные (административные), соревновательные (демократические) и конвергентные (смешанные, переходные) [1, с. 8].

Командно-административная политическая система характеризуется слиянием всех трех ветвей власти в руках партийной элиты, монополией партии на политическую власть, отсутствием независимости суда и равенства всех граждан перед законом и судом, сверхцентрализацией управления экономической, политической и духовной жизнью общества, решающей ролью в принятии решений бюрократии и военно-полицейского аппарата, прямым использованием насилия по отношению к оппозиции и инакомыслящим, наличием формальной Конституции и формального Парламента и т.д.

Для этой политической системы характерна гиперболизация роли государства и его аппарата. Государственная власть проводит «политику злоупотреблений», тоталитарно вмешивается в экономическую жизнь общества и даже в личную жизнь людей. Иными словами, злоупотребления властью происходит во всех сферах жизнедеятельности общества.

В демократическом типе политических систем государство способствует созданию условий для рыночной экономики. Оно обеспечивает права и свободы гражданам, их безопасность, защищает собственность. Индивид, его права и свободы, его законные интересы в такой системе имеют приоритет над правами коллектива – будь то народ, нация, организация и т.д. Собственность, прежде всего частная, охраняется государством. Цель государства – организовать социальную защищенность малоимущих слоев, справедливо распределять доходы, налоги. Партии

в такой системе стремятся к завоеванию власти путем участия в избирательных кампаниях, в выборах на демократической основе. Правовые формы становятся главным инструментом в достижении политических целей. В демократическом типе политических систем преобладает противоборство основных политических сил: кто побеждает на выборах, тот и определяет политику. Связь политической системы с обществом имеет двусторонний характер: демократическая политическая система, с одной стороны, ощущает внешнее воздействие в виде требований, давления определенных общественных групп, поддержки, критики и т.д., а с другой – сама оказывает воздействие на общество путем принятия и претворения в жизнь определенных решений. Данная связь позволяет поддерживать в обществе политическую стабильность и в то же время препятствует его застою или деградации.

Таким образом, для демократических типов политических систем особенно характерны разделение власти на три ветви (законодательную, исполнительную и судебную), конституционность и законность (правовое государство), наличие выборных органов государственной власти в центре и на местах; как правило, наряду с существующей правительственной (правлящей) партией, действуют и оппозиционные партии. Провозглашается и реализуется равенство прав и свобод всех граждан, причем не только равенство перед законом, но также и равное право всех граждан на участие в управлении делами государства и общества. Однако эта система существует в конфликтных, противоречивых состояниях: социальное и имущественное расслоение в ней может достичь высокого уровня и привести к социальному напряжению, протестам.

Однако и в демократических государствах существуют злоупотребления со стороны публичной власти. В наши дни в большинстве демократических государств на законодательном уровне закреплён принцип взаимной ответственности



государства и гражданина. К сожалению, в Конституции Украины этот принцип не был закреплен. Хотя некоторые его проявления можно отметить в ч. 1 ст. 55 Конституции Украины – каждому гарантируется право на обжалование в суде решений, действий или бездействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных и служебных лиц и в ст. 56 Конституции Украины – каждый имеет право на возмещение за счет государства или органов местного самоуправления материального и морального вреда, причиненного незаконными решениями, действиями или бездействием органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных и служебных лиц при осуществлении ими своих полномочий [2].

Вместе с тем, в ст. 19 Декларации основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотреблений властью принятой резолюцией 40/34 Генеральной Ассамблеи от 29 ноября 1985 года государствам рекомендуется рассмотреть вопрос о включении в национальные законы норм, запрещающих злоупотребление властью и предусматривающих средства защиты для жертв таких злоупотреблений. В число таких средств следует включить право на реституцию и (или) компенсацию и необходимую материальную, медицинскую, психологическую и социальную помощь и поддержку [3].

Наличие злоупотреблений властью является показателем несовершенства функционирования системы разделения власти на ветви. В современных демократических государствах вопрос о взаимодействии ветвей государственной власти развивается в двух направлениях: представители первого ратуют за максимальную дифференциацию ветвей власти, их оппоненты – выступают за их единство, субсидиарность. И хотя в ст. 6 Конституции Украины закреплено разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви, однако, тезис об их единстве отсутствует.

В конституциях стран с развитой демократией при описании государственной власти сочетаются тезисы о ее единстве, разделении ветвей, их взаимодействии, сдержках и противовесах. Причем в конституциях федеративных государств, закреплено как горизонтальное, так и вертикальное разделение власти.

Кроме того, следует учитывать, что принцип разделения власти носит ориентирующий характер, то есть мы говорим о взаимопроникновении, взаимодействии ветвей власти. Единство власти обуславливает субсидиарность «ветвей»: ради достижения общих целей каждая ветвь в процессе своей деятельности дополняет другую, если последняя не возражает против этого, не обладает достаточными возможностями и если это допускает конституция. В таких условиях, возможность злоупотреблять публичной властью ограничивается системой сдержек и противовесов [4, с. 91-95]. Президент подписывает законы и тем самым сдерживает «законодательный произвол» парламента. Парламент, при участии Конституционного и Верховного Судов, имеет возможность инициировать процедуру импичмента Президента, что также сдерживает последнего от злоупотреблений. Однако следует констатировать, что в Украине система сдержек и противовесов требует определенной корректировки, поскольку в нынешнем виде не способствует должному противодействию злоупотреблениям полномочиями представителей различных ветвей власти.

Вместе с тем политическую систему Украины следует пока относить к третьему – конвергентному (смешанному, переходному) типу. Этот тип политических систем характеризуется смешением институтов разного происхождения, назначения и содержания: провозглашение свободы труда, передвижений и места жительства, сохранение полицейской «прописочной» системы граждан, отнесение полиции к государственным органам исполнительной ветви власти и декларирование прав и свобод человека, институциональное закрепление принципа

разделения властей и замещение полномочий одной ветви власти другой, идеологический плюрализм и государственная монополия на телерадиовещание и т.п.

Следует согласиться с российским учёным М.Н. Марченко, который выделяет несколько особенностей, свойственных переходному типу политической системы:

– все государства и правовые системы переходных типов возникают по общему правилу – не иначе, как в результате различных социальных потрясений, революций, войн, неудавшихся радикальных реформ;

– переходное состояние государства, права и самого общества имеет несколько возможных вариантов дальнейшей эволюции социальной и государственно-правовой материи, альтернативу развития государства, права и общества по тому или иному пути;

– переходное состояние государства, права и общества неизбежно связано с резким изменением характера и масштабов традиционных экономических связей, временным расстройством экономики, ослаблением материальной основы государства и правовой системы, резким падением уровня жизни значительной части населения;

– для переходного типа государства и права свойственно временное ослабление их социальных и политических основ;

– переходный тип государства и права, помимо названных особенностей, отличается, как правило, доминированием в системе разделения государственных властей исполнительно-распорядительной власти;

– наряду с отмеченными признаками и чертами государство и право переходного типа отличаются и другими особенностями. Среди них повышение роли субъективного фактора в развитии государства и права; органическое сочетание в государственно-правовом механизме элементов старого и нового; периодическая смена в процессе развития общества государственных форм и режимов и др. [5, 120-122].

Безусловно, конвергентные политические системы нестабильны,



противоречивы, а потому со временем трансформируются в демократические или командно-административные. Например, в украинском обществе мы до сих пор можем наблюдать так называемые «пережитки социализма» – многие люди не готовы уйти от привычного социального иждивенчества, которое характерно для тоталитарного общества распределительного типа. Однако наряду с этим наблюдается активизация частного предпринимательства, а именно такое совмещение особенностей разных типов политических систем и характерно для конвергентного типа.

Итак, для конвергентного типа политических систем весьма существенна роль государства и его функции. То есть государство в таких системах избирает консервативную форму политического режима либо обеспечивает либеральную эволюцию базовых институтов в качественно иную форму.

Анализ особенностей трансформации институтов государственной власти, начиная от диктата вождей и заканчивая разделением власти в современных демократических государствах, по сути, и является борьбой народа со злоупотреблениями институций, в руках которых сосредоточена власть. С целью ограничить произвол деятельности государственных органов выдвигались идеи верховенства права, но не правителей, а для пресечения злоупотреблений была разработана теория разделения власти.

В различных политических системах проблема противодействия злоупотреблениям в сфере публичной власти решалась и решается по-разному.

Оценка содержания и эффективности технологий противодействия злоупотреблениям в сфере публичной власти основывается на следующих параметрах:

– доминирующий в конкретном государстве тип легитимации институтов публичной власти (рационально-юридический, прагматический, харизматический, религиозно-традиционный и др.);

– уровень участия населения в политической жизни (законодатель-

ное оформление и реальная возможность масс, территориальных публичных коллективов влиять на решения и действия органов власти и отдельных должностных лиц, ее институциональные формы);

– наличие легальной и действенной оппозиции существующему государственно-правовому режиму (ее запрещение либо «укрошенный», адаптированный к существующим властным институтам характер);

– ценности, цели и приоритеты властных элит, политического руководства (консервативные, традиционно-религиозные, революционные, реформистские и т.д.);

– зафиксированная на законодательном (конституционном) уровне и реально существующая конфигурация институтов государственной власти (разделение властей, соединение властей, «замещение» властей, «суверенизация» и «сакрализация» власти через институт главы государства и т.п.);

– преобладающие способы, институционализированные и неинституционализированные формы взаимодействия властных структур и населения государства, институтов гражданского общества и международных организаций (правовые, судебные, силовые, идеологические и др.) [1, с. 51-52].

Итак, злоупотребление властью и должностными полномочиями присутствует в любом типе политических систем, но формы проявления и результаты злоупотребления властными полномочиями, а соответственно, и способы их ограничения и пресечения в административной, демократической и конвергентных системах будут отличаться.

Как мы уже отмечали, для первого типа основными субъектами властного произвола являются государственные чиновники и партийные функционеры, которые используют принудительные методы управления и стремятся выйти за пределы целесообразности использования административных ресурсов, а часто и правового поля, поэтому основным способом противодействия злоупотреблениям власти будет смена руководства,

осуществляемая через выборы либо иным, революционным, неправовым путем, что может привести к радикальной смене политического курса.

В политических системах демократического типа для противодействия злоупотреблениям публичной власти на разных ее уровнях есть возможность использовать такие технологии: адекватно сконструированная и закреплённая в конституции модель разделения власти на ветви; эффективное функционирование парламента, судов и структурных частей гражданского общества (оппозиционных политических партий, профсоюзов, правозащитных организаций и др.), сотрудничество с международными организациями и т.п.

Однако спонтанная демократизация общественной жизни, из-за слабых государственных и полного отсутствия гражданских институтов, демократических традиций, в условиях идеологического вакуума может приобрести признаки хаоса. Последний получает проявление в виде продажи должностей, привилегий, льгот, выгодных экономических и политических решений, что свидетельствует о процветании коррупции в решении экономических или социальных вопросов. В результате складывается устойчивая коррупционная структура, которая проникает фактически во все ветви власти и сферы общественной жизни. В ее основе чиновник нового типа, не имеющий страха перед репрессиями тоталитарного советского режима, который по-своему руководствуется принципом: все разрешено, что не запрещено законом [6].

В конвергентных типах политических систем противодействовать различным видам злоупотребления властью и должностными полномочиями значительно сложнее, что связано со множеством факторов, вызванных ее противоречивым, нестабильным и эволюционным характером, смешением разнотиповых правовых и политических институтов (разрыв законности и целесообразности, отставание развития законодательства от полити-



ческих и социально-экономических процессов, неустоявшаяся система институтов власти, стремление к искусственному, чаще всего неоправданному «ускорению» событий и др.).

Современный исследователь А.П. Окусов обращает внимание на принципы и политико-правовые технологии, способные, на его взгляд, противодействовать разного рода злоупотреблениям государственных и муниципальных чиновников:

– гласность, предусматривающая для чиновника необходимость публиковать документы, объявления, уведомления, давать четкие обоснования административных решений, анализировать их мотивы и совершенствовать процедуры информирования граждан, обеспечивать им доступ в учреждения и т.д.;

– подотчетность, включающая внутренний и внешний контроль для выявления злоупотребления властью с подключением законодательных инстанций, судебных, государственных расследований, отчеты перед заинтересованными группами граждан и их представителями;

– постоянная работа специально созданных групп общественного контроля [7, с. 43].

Тем не менее можно полагать, что в любых типах политических систем прошлого и настоящего присутствуют злоупотребления со стороны представителей элиты, находящейся при власти, отдельных должностных лиц. Однако, вышеизложенное свидетельствует о существовании различных юридических, институционально-организационных, идеологических технологий противодействия этим проявлениям, а также достигаемых при этом результатах. Поэтому механическое заимствование технологий из принципиально отличающихся политических систем и соответствующих им вариантов государственного управления не приведет к каким-либо ощутимым результатам.

Итак, различные виды политических систем, характеризуются своими специфическими видами злоупотреблений публичной вла-

стью (государственной и муниципальной). Именно поэтому в данном вопросе важнейшей является корректировка политико-правовых технологий противодействия этим институциональным деформациям. Вряд ли мы можем говорить о наличии универсальных подходов к пресечению этих негативных явлений. Вместе с тем, при использовании общепринятых способов противодействия злоупотреблениям властью в политико-правовом пространстве современного государства и специфических для конкретного государственно-правового пространства технологий, мы сможем сформировать соответствующие первоочередным целям определенного государства направления правовой политики противодействия злоупотреблениям властью различными государственными институциями и их должностными лицами.

#### Список использованной литературы:

1. Гдалевич И.А. Политико-правовые технологии противодействия злоупотреблениям публичной властью в России : дис. ... кандидата юр. наук.: 23.00.02 / Гдалевич Ирина Александровна. – Ростов-на-Дону, 2008. – 170 с.
2. Конституция Украины [Электронный ресурс] – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page?text=%E7%EB%E2%E6%E8%E2%E0%ED%ED%FF>. – Заголовок с экрана.
3. Декларация основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотреблений властью [Электронный ресурс] – Режим доступа : [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/power.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/power.shtml). – Заголовок с экрана.
4. Оніщук М.В. Система стримувань і противаг в українській моделі організації влади: проблеми і шляхи вдосконалення / М.В. Оніщук // Часопис Київського університету права. – 2012. – № 3. – С. 91-95.
5. Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права / М.Н. Марченко – М. : Проспект, 2013. – 768 с.
6. Невмержицкий Є. Політико-правовий аналіз механізмів протидії зловживанням у державному апараті [Електронний ресурс] – Режим доступа : <http://www.viche.info/journal/3375/>. – Заголовок с экрана.
7. Окусов А.П. Проблема злоупотребления должностными обязанностями / А.П. Окусов // Философия права. – 2001. – № 2. – С. 37–44.