

ДЕНИСОВ С.А.

**СБОРНИК
ПУБЛИКАЦИЙ
ПО ПРОБЛЕМАМ
ИНФОРМАЦИОННОГО
ПРАВА**

На правах рукописи

**ЕКАТЕРИНБУРГ
2009**

Справка об авторе

Денисов Сергей Алексеевич (Denisov S.A.), кандидат юридических наук, доцент кафедры публичного права, Гуманитарного университета г. Екатеринбурга.

Адрес университета: 620049, г. Екатеринбург, ул. Студенческая, 19.

Домашний адрес: 620041, г. Екатеринбург, а/я 30.

Телефон рабочий: (343) 365-39-66 (деканат). Факс: (343) 341-54-98.

Телефон домашний: (343) 365-32-17

E-mail: sa-denisov@yandex.ru

Содержание

ИНФОРМАЦИОННОГО	1
СОДЕРЖАНИЕ	3
1. РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВ ГРАЖДАН НА ПОЛНУЮ И ДОСТОВЕРНУЮ ИНФОРМАЦИЮ	5
ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЩЕСТВО: ПРАВО И ВЛАСТЬ. СБОРНИК СТАТЕЙ. ЕКАТЕРИНБУРГ. 2001. С. 45-46.	5
2. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПРАВА НА ИНФОРМАЦИЮ ДЛЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ	7
ВЫСТУПЛЕНИЕ НА КОНФЕРЕНЦИИ «ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И КОРРУПЦИЯ». Г. ЕКАТЕРИНБУРГ. 2001 ГОД	7
3. ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ГРАЖДАН НА ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) ОРГАНОВ, ИХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ И СЛУЖАЩИХ	10
// СТАТЬЯ ПОДГОТОВЛЕНА ДЛЯ ЖУРНАЛА. С-ПЕТЕРБУРГ. ИЮНЬ, 2002 ГОД.	10
4. ИНФОРМАЦИЯ КАК СРЕДСТВО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕМОКРАТИИ	14
МАТЕРИАЛ НАПРАВЛЕН НА ВТОРУЮ РЕГИОНАЛЬНУЮ НАУЧНУЮ КОНФЕРЕНЦИЮ. КРАСНОЯРСК. 2003 ГОД.	14
5. ИДЕОЛОГИЧЕСКИЕ ФУНКЦИИ СОВЕТСКОГО ПОЗИТИВНОГО ПРАВА.....	19
ВЫСТУПЛЕНИЕ НА СЪЕЗДЕ РОССИЙСКОГО ИСТОРИКО-ПРАВОВОГО ОБЩЕСТВА. 4 ФЕВРАЛЯ 2003 ГОДА. МГУ. Г. МОСКВА.....	19
6. РЕГИОНАЛЬНОЕ ПЕЧАТНОЕ ИЗДАНИЕ КАК ИНСТРУМЕНТ УКРЕПЛЕНИЯ ИДЕОЛОГИЧЕСКОЙ ОСНОВЫ СОВЕТСКОГО БЮРОКРАТИЧЕСКОГО ГОСУДАРСТВА	21
СТАТЬЯ НАПИСАНА ДЛЯ ВЫСТУПЛЕНИЯ НА XIV УРАЛЬСКИХ БИРЮКОВСКИХ ЧТЕНИЯХ. МАРТ 2003.....	21
7. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ ДЛЯ ПОДДЕРЖАНИЯ КОРРУПЦИИ	26
ТЕЗИСЫ ВЫСТУПЛЕНИЯ НА НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ. ЕКАТЕРИНБУРГ. 29-30 МАЯ 2001 ГОДА	26
8. ИНФОРМАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА КАК УСЛОВИЕ ДЛЯ РАЗВИТИЯ КОРРУПЦИИ В СТРАНЕ.....	28
СТАТЬЯ НАПРАВЛЕНА В СБОРНИК Г. ВОЛГОГРАДА. МАРТ 2003 ГОДА.	28
9. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИНТЕЛЛИГЕНЦИИ ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ ИНТЕРЕСОВ ОБОСОБЛЕННЫХ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ГРУПП.....	32
// ИНТЕЛЛИГЕНЦИЯ И ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РОССИИ. ТЕЗИСЫ ДОКЛАДОВ ВСЕРОССИЙСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ 14-15 АПРЕЛЯ 2000 Г. ЕКАТЕРИНБУРГ. 2000. С. 124-125	32
10. НАРУШЕНИЯ ПРАВ ГРАЖДАН В ИНФОРМАЦИОННОЙ СФЕРЕ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВА	34
// ИНФОРМАЦИОННОЕ ПРАВО В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ МИРОХОЗЯЙСТВЕННЫХ СВЯЗЕЙ: НОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ. СБОРНИК СТАТЕЙ ПРЕПОДАВАТЕЛЕЙ, АСПИРАНТОВ, СОИСКАТЕЛЕЙ И СТУДЕНТОВ. ЕКАТЕРИНБУРГ: ИЗД-ВО ГУМАНИТАРНОГО УН-ТА, 2004. С. 10-13.....	34
11. МЕХАНИЗМ НЕЙТРАЛИЗАЦИИ ПРАВ ГРАЖДАН НА ПОЛУЧЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННО-ЗНАЧИМОЙ ИНФОРМАЦИИ И ЗАДАЧИ ЕГО ДЕМОНТИРОВАНИЯ	36
СТАТЬЯ В СБОРНИК ПО ИНФОРМАЦИОННОМУ ПРАВУ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВА И ПРАВА АН РФ. НОЯБРЬ 2003 ГОДА.....	36
1. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ЭЛЕМЕНТ МЕХАНИЗМА НЕЙТРАЛИЗАЦИИ.....	36
2. ПОЛИТИКО-ОРГАНИЗАЦИОННЫЙ ЭЛЕМЕНТ МЕХАНИЗМА НЕЙТРАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ИНФОРМАЦИЮ	37
3. ИДЕОЛОГИЧЕСКИЙ ЭЛЕМЕНТ МЕХАНИЗМА НЕЙТРАЛИЗАЦИИ ПРАВ ГРАЖДАН НА ИНФОРМАЦИЮ	38

4. ПРАВОВАЯ СИСТЕМА КАК ЭЛЕМЕНТ МЕХАНИЗМА НЕЙТРАЛИЗАЦИИ ПРАВ ГРАЖДАН НА ПОЛУЧЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ	38
5. ПРАВОВЫЕ МЕРЫ ПО ДЕМОНТИРОВАНИЮ МЕХАНИЗМА НЕЙТРАЛИЗАЦИИ ПРАВ ГРАЖДАН НА ИНФОРМАЦИЮ	41
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	44
12. НАРУШЕНИЕМ ГОСУДАРСТВОМ ПРАВ ГРАЖДАН НА ИНФОРМАЦИЮ	45
// Информационная эпоха: Мир – Россия – Урал: VII международная научно-практическая конференция, проведенная Гуманитарным университетом и Генеральным консульством США в Екатеринбурге 12-13 мая 2004 года: Материалы. В 2-х томах. Т. 2. Екатеринбург, 2004. С. 30-33.	45
13. ИДЕОЛОГИЧЕСКАЯ ФУНКЦИЯ ПРАВА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ.....	48
// Современные проблемы истории и теории государства и права. Материалы международного научно-теоретического семинара. Иваново 28 – 29 сентября 2007 г. Иваново: Ивановский государственный университет, 2007. С. 52 – 71.	48
14. МЕХАНИЗМ ПОДАВЛЕНИЯ СВОБОДЫ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ В РЕГИОНАХ.....	ОШИБКА! ЗАКЛАДКА НЕ ОПРЕДЕЛЕНА.
// История и политика. Новые ресурсы регионального развития в России. Программные и презентационные материалы. Н. Новгород: Изд-во ВВАГС, 2008. С. 97 – 98. ОШИБКА! ЗАКЛАДКА НЕ ОПРЕДЕЛЕНА. Полный текст статьи..... ОШИБКА! ЗАКЛАДКА НЕ ОПРЕДЕЛЕНА.	

1. РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВ ГРАЖДАН НА ПОЛНУЮ И ДОСТОВЕРНУЮ ИНФОРМАЦИЮ

Информационное общество: право и власть. Сборник статей. Екатеринбург. 2001. С. 45-46.

С. 45

Реализация идеи демократического государства, закрепленной в ст. 1 Конституции РФ, требует предоставления гражданам страны реального права на получение качественной информации о жизни общества и деятельности государства. Объектом этого права является общественно-значимая информация на основе которой люди могут принимать политические и социально-экономические решения. Отечественная правовая система пока не выделяет такого объекта.

Эффективное самоуправление народа возможно только на основе наличия в его распоряжении качественной, т.е. достоверной и полной общественно-значимой информации. Конституция РФ закрепляет права человека на достоверную информацию об окружающей среде (ст. 42), но не содержит указания на подобное право в отношении иной общественно-значимой информации, хотя и предполагает его наличие. Необходимо ясно и четко закрепить в законодательстве право граждан на получение достоверной и полной информации по общезначимым вопросам в пределах имеющихся государственных и муниципальных информационных ресурсов.

Указанное право должно подкрепляться обязанностью государственных служащих и иных должностных лиц, предоставлять гражданам качественную информацию. Эта обязанность должна быть продублирована как в специальном законодательстве об информации, так и в нормативных актах, закрепляющих общие полномочия перечисленных субъектов. Выполнению этих обязательств будет способствовать максимальное документирование всех принимаемых управленческих решений, как нормативных, так и индивидуальных и внесение их в общедоступные банки данных. Для контроля за качеством предоставляемой информации необходима выработка стандартов этого качества и введение категорий качества по аналогии с качеством товара и предоставляемых услуг.

Общеизвестно, что государственный аппарат старается засекретить свою деятельности или представить ее перед лицом общественности в лучшем виде. Поэтому необходимо установление неотвратимой и строгой юридической ответственности работников государственных и муниципальных органов и организаций за деяния, препятствующие осуществлению прав граждан на получение качественной общезначимой информации. Основанием для этой ответственности должно быть: отказ от документирования информации, необходимой обработки для приобретения доступной формы, ее сокрытие (уничтожение, повреждение, хищение, утрата), искажение (фальсификация), отказ от передачи (ознакомления, снятия копий), передача (распространение) некачественной информации (не достоверной, не полной, осуществляемой не систематически и с недопустимыми задержками), необоснованное отнесение ее к категории с ограниченным доступом, нарушение порядка передачи информации. Современное российское законодательство не отличается последовательностью в защите прав граждан на получение качественной общественно-значимой информации.

Остро назрела потребность в принятии Кодекса о дисциплинарных нарушениях государственных и муниципальных служащих, содержащего, в частности, конкретные составы правонарушений, посягающие на право граждан получать информацию по общезначимым вопросам и императивные санкции за это посягательство.

Кодекс РСФСР об административных правонарушениях закрепляет ответственность за сокрытие определенного вида информации (ст. 45), непредоставление или неопубликование ее (ст. 40.5; 40.11; 41.4; 157.1 и т.д.), за обман граждан (ст. 40.3; 150.3). Необходимо распространить практику административной ответственности по отношению к служащим и должностным лицам государственных и муниципальных органов и организаций при искажении, сокрытии, непредоставлении, неопубликовании, предоставлении некачественной общественно-значимой информации.

Деяния должностных лиц, направленные на организацию сокрытия общественно-значимой информации (ее искажение) в подчиненном подразделении, сокрытие особо важной для общества информации должно преследоваться в уголовном порядке, как преследуются другие деяния, связанные с отказом предоставления отдельных видов информации специальными субъектами (ст. 287, 308 УК РФ) или искажением ее (ст. 303, 307 УК РФ).

Особого внимания требуют отношения, связанные с предоставлением качественной информации во время избирательных кампаний. Законодательство России запрещает присвоение чужого имущества путем введения собственника в заблуждение (ст. 159 УК РФ. Мошенничество) но не создает существенных препятствий для захвата власти путем обмана избирателей в процессе предвыборных кампаний. Законодательство о выборах постепенно расширяет перечень достоверных сведений, которые должен представить кандидат на выборную должность (ст. 19 ФЗ «О внесении изменений и дополнений в ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ»). Необходимо развивать эту тенденцию. По аналогии с гражданским правом, кандидата на выборную должность необходимо обязать в документальной форме представить избирателям, которые делегируют ему часть своих публичных прав, политическую оферту, в которой должна быть подробно изложена программа действия этого лица, в случае выбора его на должность. Выдвинутые программы должны подвергаться независимой экспертизе на предмет их полноты и достоверности. При виновном не исполнении выбранным лицом своих обязательств перед избирателями он может быть отрешен от должности в судебном порядке с

С. 46

взысканием в пользу избирателей причиненного им ущерба. В целях формирования у избирателей более полного представления о кандидатах на выборную должность, необходимо обязать их лично проводить пресс-конференции с журналистами и гражданами с прямой трансляцией их по телевидению, лично участвовать в телевизионных предвыборных дебатах. Человек, желающий занять публичную должность, не может претендовать на общепринятую тайну своей личной жизни. Правовое закрепление таких отношений пресечет политическое мошенничество.

Сбор информации о жизни общества и деятельности государства возлагается сегодня, в основном, на правительственные органы (п. ст. 8 Закона РФ «Об информации, информатизации и защите информации»). Кроме того, каждый орган власти должен сам собирать информацию о себе и доводить ее до населения (п. 1 ст. 13 Закона РФ «Об информации, информатизации и защите информации»). Как уже было сказано, чиновники стараются приукрасить свои заслуги перед обществом и за деньги налогоплательщиков обеспечить себе саморекламу. Необходимо шире использовать принцип разделения властей и отделить государственные органы, занятые сбором, обработкой, хранением и распространением общественно-значимой информации от иных ветвей государственной власти. Это позволит им на профессиональной основе всесторонне исследовать деятельность всех иных ветвей государственной власти, муниципальных органов и общественных организаций, собирать наиболее полную информацию, производить ее обработку и оперативно представлять членам общества. Независимая и беспристрастная информационная власть не заинтересована в сокрытии от общества каких-то фактов, искажении их, представлении в тенденциозных формах. Способы обеспечения независимости органов информационной власти можно заимствовать из практики организации суда.

Указанные органы одновременно могли бы осуществлять контроль за качеством информации, предоставляемой государственными и муниципальными органами гражданам и средствам массовой информации, осуществлять возбуждение и расследования административных дел по фактам нарушения правил регистрации информации, сокрытия информации или предоставления некачественных сведений.

Отказ от исполнения представленных задач приведет к тому, что информация станет дополнительным орудием господства меньшинства, которое ею владеет, над большинством, лишенным качественных знаний.

2. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПРАВА НА ИНФОРМАЦИЮ ДЛЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Выступление на конференции «Права человека и коррупция». Г. Екатеринбург. 2001 год

1. Общеизвестно, что условием для распространения коррупции является **закрытость, тайность** деятельности должностных лиц и управленческих организаций, отсутствие должного **контроля** за ними со стороны граждан и институтов гражданского общества.

2. Сделать деятельность управленцев **прозрачной** позволяет **право** граждан и журналистов на **информацию**. Надежное **законодательное закрепление** этого права, **использование** его гражданами и журналистами могут создавать неблагоприятные условия для коррупции, **предупреждать ее**. Реализация права на информацию позволяет **выявлять факты** коррупции, предавать **их гласности**. На основании материалов журналистских расследований виновные в коррупции могут быть привлечены к юридической **ответственности**.

3. Серьезной проблемой для России является отсутствие достаточного количества **субъектов, заинтересованных** в получении полной, оперативной и достоверной информации о деятельности государственных (муниципальных) органов власти и должностных лиц. **Граждане** недостаточно активны. **Крупные предприниматели** часто поддерживают личные связи с должностными лицами органов власти, заинтересованы в их коррупционности, тайности их деятельности.

1) Необходимы меры по **демонополизации рынков**, по поддержанию **конкуренции** среди предпринимателей.

Небольшая история развития рыночных отношений в России показывает, что только в условиях **конфликта интересов** между крупными предпринимателями подконтрольные им средства массовой информации активно начинают пользоваться своими правами, выявляют факты коррупции и доводят их до сведения граждан.

2) Право на информацию о деятельности государственных органов активно востребует при наличии **разделения властей**, которое создает **противоречие между разными группами управленцев** по горизонтали (политиками представительных органов и чиновниками исполнительной ветви власти) и вертикали (управленцами центра, регионов и мест). Каждая из групп стремится непосредственно и через средства массовой информации **контролировать** другую группу, доводить полученные сведения до избирателей с целью заручиться их поддержкой.

Экономическая и политическая конкуренция приводят к **вовлечению в нее** через политические партии и средства массовой информации **рядовых граждан**, активизирует их, стимулирует участие в управлении государственными делами, поддерживает **нетерпимость к коррупции** в органах власти.

Необходимо покончить с **наивным представлением** о том, что в условиях массовой коррупции противодействовать ей смогут **отдельные честные люди или неподкупный глава государства**. Только конкуренция между предпринимателями и политиками, при которой побеждать должен честнейший, может привести к постепенному вытеснению корыстолюбивых чиновников из сферы государственного управления. Здесь необходимо применять **закон борьбы противоположностей**, обеспечивающий саморазвитие и прогресс.

4. К сожалению, в ходе начавшихся в России **контрреформ** президентско-исполнительная ветвь власти все больше **усиливает свой контроль** над крупными собственниками капитала, над **иными ветвями власти**. Это позволяет ей успешно **вытеснять с информационного поля не подконтрольные ей средства массовой информации**, представляющие разные общественные группы, усиливать давление на субъектов отношений в этой сфере. Это не может не создавать **льготных условий для закрытости деятельности управленцев, роста коррупционности** государственного аппарата и усиления ее **латентности**.

5. В создавшихся условиях необходимо требовать **свертывания деятельности президентско-исполнительной ветви власти по управлению** в сфере средств массовой информации, которая противоречит ч. 2 ст. 13 Конституции РФ.

1) Необходима **ликвидация Министерства** по делам печати, телерадиовещания и массовых коммуникаций и воссоздание Государственного комитета, ограниченного функциями осуществления надзора за соблюдением законодательства субъектами, действующими на информационном поле.

2) Средства массовой информации, учредителями которых являются государственные и муниципальные органы, должны стать **по настоящему свободными**, служить гражданам страны, жителям регионов, а не чиновникам.

6. Необходимо создание **Федеральной комиссии по защите прав граждан на информацию**. Она должна иметь **организационную и финансовую независимость** от иных органов государства и осуществлять **надзор** за соблюдением государственными (муниципальными) органами, их должностными лицами прав граждан (журналистов) на информацию.

Комиссия должна через свои территориальные подразделения осуществлять надзор за соблюдением должностными лицами **правил документирования (учета)** своей деятельности, **правил передачи информации** гражданам и журналистам.

По аналогии с деятельностью иных государственных инспекций, инспектора Комиссии должны иметь право **проверять учет работы** всех государственных органов, **расследовать факты нарушения** прав граждан и журналистов на получение информации, **требовать** от должностных лиц и иных служащих предоставления **информации** (объяснений, материалов, документов), необходимой для осуществления надзора, **требовать устранения нарушений** прав граждан и журналистов, **требовать привлечения к дисциплинарной** ответственности виновных лиц, **передавать материалы в прокуратуру и суд** для привлечения виновных к административной и уголовной ответственности.

7. Необходимо использование приемов, наработанных в отрасли **административного права**, для защиты прав на информацию, которые сделали бы сокрытие информации от общества невыгодным для должностных лиц, затруднили бы осуществление актов коррупции.

1) Кодекс об административных правонарушениях РСФСР, Налоговый кодекс РФ содержат ряд норм, устанавливающих ответственность за нарушение правил учета разных видов общественно-значимой деятельности (58, 114, 138, 141, 170, 171, 171-4, 191 КоАП; 120, 121 НК РФ). По аналогии с ними следует установить административную ответственность должностных лиц **за нарушение правил учета своей работы** (работы органа власти). Сюда относится отказ от составления документов, несвоевременное их составление, внесение в них не верных записей, нарушение сроков хранения.

2) Нормы административного права предусматривают меры административного воздействия **за уничтожение или искажение** информации (документов) (ст. 40.3, 40.10, 54, 146.4, 150.3, 179, 192 КоАП РСФСР). По аналогии следует ввести ответственность должностных лиц за уничтожение документов или искажение сведений в них.

3) Значительное количество норм административного права предусматривает ответственность за отказ от передачи информации различным органам государства и населению (ст. 40.1, 40.4, 40.5, 40.11, 40.13, 41.4, 45, 156.1, 157.1, 165.7, 190.3, 190.4, 190.5, 190.6 КоАП РСФСР). По аналогии следует ввести ответственность **за отказ в предоставлении информации** гражданину (журналисту), а равно за нарушение сроков предоставления информации. Под этим следует понимать сокрытие материалов, документов, отказ журналисту присутствовать на не закрытом заседании органа власти, не оповещение аккредитованного журналиста о заседании или несвоевременное оповещение.

4) В административном праве можно предусмотреть **общую норму**, устанавливающую ответственность за нарушение права гражданина и журналиста на получение информации от органов государственной и муниципальной власти.

Она может звучать так: Часть 1. Воспрепятствование **свободному осуществлению гражданином РФ своего права** на информацию. Часть 2 Воспрепятствование должностными лицами **работе средств массовой информации** либо **вмешательство** должностных лиц в работу указанных средств или в деятельность журналистов, связанную с исполнением ими своих прав и обязанностей.

Действующий Кодекс об административных правонарушениях содержит семь статей, предусматривающих **наказания журналистов** за не исполнение ими своих обязанностей и ни одной статьи, обеспечивающей их право на информацию.

Для предотвращения коррупции в органах власти, отстранения от должности не честных чиновников следует широко применять нормы **уголовного права**, устанавливающие ответственность за информационные правонарушения. В действующем Уголовном кодексе РФ содержится много норм касающихся информационных отношений (ст. 140, 159, 182, 195, 198, 199, 200, 287, 303, 307, 308 УК РФ). По аналогии с ними следует установить уголовную ответственность должностных лиц за **систематическое нарушение правил учета** своей (органа) деятельности, **сокрытие или искажение информации** от граждан и журналистов. Формальный состав правонарушения не создает затруднений при его доказывании. Таким образом, коррупционера можно будет отстранить от должности не за факт коррупции, который трудно доказать, а за сокрытие информации, позволяющей уличить его в коррупционной деятельности.

Нуждается в совершенствовании институт аккредитации журналистов в государственных и муниципальных органах. В статье 48 Закона РФ «О средствах массовой информации» следует четко записать обязанность государственных и муниципальных органов производить аккредитацию всех подавших заявку журналистов.

Ст. 2 Закона РФ «О средствах массовой информации» связывает понятие журналиста с работой в редакции какого-либо средства массовой информации. Расширить количество субъектов, собирающих

информацию о работе государственных и муниципальных органов, позволит разрешение индивидуальной журналистской деятельности.

Совершенствование российского законодательства, позволяющее обеспечить охрану права на информацию, формирование субъектов, заинтересованных в использовании этого права может внести значительный вклад в противодействие коррупции в России.

3. ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ГРАЖДАН НА ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) ОРГАНОВ, ИХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ И СЛУЖАЩИХ

// Статья подготовлена для журнала. С-Петербург. Июнь. 2002 год.

Реализация идеи демократического государства, закрепленной в ст. 1 Конституции РФ 1993 года (1), требует предоставления гражданам страны реального права на получение качественной информации о деятельности государства, его органов и должностных лиц, а так же о деятельности муниципальных органов. Только обладая необходимой информацией, люди могут реализовать свое право на участие в управлении делами государства (ч. 1 ст. 32 Конституции РФ), сознательно принимать политические и социально-экономические решения. Эффективное самоуправление народа, декларированное в ст. 3 Конституции РФ возможно только на основе наличия в его распоряжении качественной, т.е. достоверной и полной общественно-значимой информации. Наоборот, отсутствие у граждан полной и достоверной информации о деятельности государства позволяет вводить их в заблуждение, манипулировать их сознанием, навязывать им решения, не соответствующие их интересам, создавать видимость демократии. Информация, как известно, является одним из орудий властвования и реализации свободы. Только тот может иметь власть или быть свободным, кто обладает этим орудием и умеет им пользоваться.

Общеизвестно, что закрытость и тайность деятельности должностных лиц, управленческих организаций в целом, отсутствие должного контроля за ними со стороны граждан и институтов гражданского общества являются условием для распространения коррупции. Преодолеть эту закрытость, сделать деятельность управленцев более прозрачной позволяет право граждан и журналистов на информацию. Надежное законодательное закрепление этого права, использование его гражданами и журналистами могут создавать неблагоприятные условия для коррупции, предупреждать ее. Реализация права на информацию позволяет выявлять факты коррупции, предавать их гласности. На основании материалов журналистских расследований виновные в коррупции могут быть привлечены к юридической ответственности.

1. Механизм обеспечения права на информацию

Реализация субъективного права граждан на информацию о деятельности государственных (муниципальных) органов, их должностных лиц и служащих должна обеспечиваться с помощью специальных юридических гарантий, представляющих собой сложную юридическую конструкцию, состоящую из нескольких обязательных элементов. Речь, в данном случае, идет об информации, не относящейся к категории ограниченного распространения.

1) Право граждан искать и получать информацию (правомочие). Право требовать ее у должностных лиц государственных (муниципальных) органов и их служащих. Право обратиться к компетентным властным государственным органам с требованием воздействовать на владельцев информации, которые уклоняются от ее выдачи гражданам (правопритязание).

2) Обязанность государственных (муниципальных) органов и должностных лиц в установленные сроки самостоятельно предоставлять гражданам (публиковать) полную и достоверную информацию о своей деятельности, а так же удовлетворять требования граждан и журналистов предоставить им не опубликованную информацию. Эта обязанность должна дублироваться в специальных законах об информации и в нормативных актах, закрепляющих обязанности властных органов, должностных лиц и служащих.

3) Обязанность должностных лиц (служащих) государственных (муниципальных) органов вести строгий учет своей деятельности, накапливать и сохранять информацию о ней.

4) Запрет государственным (муниципальным) органам, их должностным лицам и служащим создавать препятствия гражданам и журналистам в получении информации о своей деятельности.

5) Наличие юридической ответственности за нарушение выше перечисленных обязанностей и запретов.

Юридический механизм обеспечения права на информацию будет работать только при подкреплении его организационными, материальными и техническими средствами. Очевидно, что право на информацию будет востребовано гражданами при появлении у них соответствующей потребности, которая может возникнуть только в определенной социально-экономической и политической среде.

2. Упорядочение регулятивных отношений между гражданами (журналистами) и должностными лицами (служащими)

Недостатка в общих декларациях права на информацию нет. Право граждан и журналистов на собственные действия по поиску и получению информации закреплено в ч. 4 ст. 29 Конституции РФ 1993 года, которая имеет прямое действие. Ч. 1 ст. 38 Закона РФ «О средствах массовой информации» (2) гласит: «Граждане имеют право на оперативное получение через средства массовой информации достоверных сведений о деятельности государственных органов и организаций, общественных объединений, их должностных лиц». Закон РФ «Об информации, информатизации и защите информации» (3) провозглашает открытость и общедоступность государственных информационных ресурсов (ст. 10) в которые включаются ресурсы, как федерации, так и субъектов федерации (ст. 7).

Хуже обстоит дело с обязанностью государственных (муниципальных) служащих и должностных лиц предоставлять гражданам информацию о своей деятельности. Федеральный закон «Об основах государственной службы РФ» 1995 года (п. 9 ст. 5) (4) закрепляет только принцип гласности в осуществлении государственной службы. Закон не содержит конкретной нормы, обязывающей государственных служащих предоставлять гражданам всю информацию о своей деятельности и деятельности органа, в котором они работают, не отнесенную к категории ограниченного распространения. Вместе с тем, законодатели не забыли закрепить в названном законе обязанность государственных служащих хранить государственную и иную, охраняемую законом тайну (п. 8 ст. 10). Безусловно,

названный пробел в законе необходимо заполнить. Ст. 10 Федерального закона «Об основах государственной службы РФ» 1995 года должна быть дополнена пунктом об обязанности государственных служащих предоставлять гражданам всю имеющуюся у них общественно-значимую информацию, не относящуюся к категории ограниченного распространения. За образец можно взять ч. 2 ст. 24 Конституции РФ, которая гласит: «Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы».

В развитых странах приняты специальные законы о свободе информации, в которых четко зафиксирована обязанность государственных органов, их должностных лиц и служащих предоставлять любому лицу всю имеющуюся у них информацию, не отнесенную к категории ограниченного распространения. Примером этого является закон США (Freedom of Information Act 1966 года с дополнениями 1994 года) (5). Такого рода законы обеспечивают действительную открытость и подотчетность государственного аппарата обществу.

В России попытки принять аналогичный закон пока не имеют успеха. Но они делают успехи не только на федеральном уровне, но и в регионах, на уровне отдельных муниципалитетов (6). Закон о свободе информации должен четко закрепить норму, согласно которой органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица и служащие обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, имеющимися в их распоряжении, если они, на основании закона, не отнесены к категории ограниченного распространения. Здесь должен действовать общедозволительный тип правового регулирования. Не выдается только та информация, которая прямо, согласно закону, не подлежит разглашению. При отказе от предоставления информации должностное лицо обязано сослаться на конкретную статью закона, которая запрещает ее выдавать. У граждан должно быть право обжалования законности вынесенного решения и право требования наказать лицо не законно препятствующее ознакомлению с информацией.

3. Юридическая ответственность за нарушение прав граждан и журналистов на информацию

Любая закрепленная в нормах права обязанность должна подкрепляться санкциями за ее нарушение. Тем более, должна быть установлена юридическая ответственность за не исполнение конституционных обязанностей должностных лиц и служащих, вытекающих из конституционного права граждан на получение информации (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ). Необходимо использовать приемы, наработанные в отрасли **административного права**, для защиты права на информацию, которые сделали бы сокрытие информации от общества невыгодным для должностных лиц, затруднили бы осуществление актов коррупции.

1) Кодекс РФ об административных правонарушениях РФ 2001 года (7), Налоговый кодекс РФ (8) содержат ряд норм, устанавливающих ответственность за нарушение правил **учета** разных видов общественно-значимой деятельности, иных фактов (5.24, 13.11, 13.20, 19.14, 19.15, 19.16, 19.21, 19.22, 20.8, 21.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях 2001 года; ст. 120, 121 НК РФ). По аналогии с ними следует установить административную ответственность должностных лиц **за нарушение правил учета своей работы** (работы органа власти). Сюда относится: отказ от составления документа (регистрации какого-то факта); отказ от необходимой обработки информации с целью придания доступной формы (например, отказ от перенесения ее на бумажный или электронный носитель, отказ от систематизации документов, что приводит к трудности их поиска); несвоевременное составление документа; внесение в него не верных записей; нарушение сроков хранения.

2) Нормы административного права предусматривают меры административного воздействия **за утрату, уничтожение или искажение** определенного вида информации (документов) (5.44, 7.2, 7.26, 19.16, 21.7 Кодекса РФ об административных правонарушениях 2001 года). По аналогии следует ввести ответственность должностных лиц за уничтожение документов, содержащих общественно-значимую информацию или искажение сведений, содержащихся в них.

3) Значительное количество норм административного права предусматривает ответственность за отказ **от передачи** определенной информации различным органам государства и населению (ст. 5.17, 5.25, 5.29, 5.36, 5.39, 5.44, 5.5, 6.1, 7.25, 8.5, 13.16, 13.18, 13.19, 13.23, 17.9, 19.7, 19.8, 19.18, 21.1-21.4 Кодекса РФ об административных правонарушениях 2001 года). По аналогии следует ввести ответственность должностных лиц и служащих **за неправомочный отказ в предоставлении информации** гражданину или журналисту (отказ в ознакомлении, снятии копий, не опубликование), а равно за нарушение сроков предоставления информации, либо предоставление не полной или заведомо недостоверной информации. Под этим следует понимать сокрытие материалов, документов, отказ журналисту присутствовать на не закрытом заседании органа власти, не оповещение аккредитованного журналиста о заседании или несвоевременное оповещение. Формой сокрытия информации может быть уничтожение, повреждение, хищение, утрата. Одним из средств сокрытия информации от общества является незаконное отнесение ее к категории ограниченного доступа. Закон РФ «Об информации, информатизации и защите информации» 1995 года (п. 3 ст. 10) устанавливает запрет относить к информации с ограниченным доступом документы, содержащие информацию о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, об использовании бюджетных средств и других государственных и местных ресурсов, о состоянии экономики и потребностях населения, за исключением сведений, отнесенных к государственной тайне». Этот запрет должен быть подкреплен соответствующей санкцией.

4) В Кодексе РФ об административных правонарушениях необходимо предусмотреть **общую норму**, устанавливающую ответственность должностных лиц и служащих государственных (муниципальных) органов за нарушение права гражданина и журналиста на получение информации.

Она может звучать так: Часть 1. Воспрепятствование **свободному осуществлению гражданином РФ своего права** на информацию. Часть 2 Воспрепятствование должностными лицами **работе средств массовой информации** либо **вмешательство** должностных лиц в работу указанных средств или в деятельность журналистов, связанную с исполнением ими своих прав и обязанностей.

Действующий «Кодекс РФ об административных правонарушениях» 2001 года в большей степени направлен против граждан и должностных лиц, нарушающих свои обязанности по отношению к государству. Установление ответственности должностных лиц посягающих на право граждан получать полную и достоверную

информацию о деятельности государственных (муниципальных) органов встречается очень редко (ст. 5.1, 5.17, 5.25, 5.29, 5.39; 8.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях 2001 года).

Сегодня существует возможность привлечения должностных лиц и служащих к **дисциплинарной** ответственности за перечисленные выше правонарушения. Но эта возможность чаще всего не используется, так как руководство органов власти не заинтересовано в обеспечении полной гласности работы своих подчиненных. Соккрытие от граждан информации не только не наказывается, но и всячески поощряется. Остро назрела потребность в принятии Кодекса о дисциплинарных нарушениях государственных и муниципальных служащих, содержащего, в частности, конкретные составы правонарушений, посягающих на право граждан и журналистов получать общественно значимую информацию и императивные санкции за это посягательство.

Для предотвращения коррупции в органах власти, отстранения от должности не честных чиновников следует шире применять нормы **уголовного права**, устанавливающие ответственность за информационные правонарушения. В действующем Уголовном кодексе РФ содержится много норм касающихся информационных отношений (ст. 140, 159, 182, 185, 195, 198, 199, 200 287, 303, 307, 308 УК РФ). Например, ст. 140 УК РФ, предусматривает ответственность за неправомерный отказ должностного лица в предоставлении собранных в установленном порядке документов и материалов, непосредственно затрагивающих права и свободы гражданина. По аналогии, следует установить уголовную ответственность должностных лиц за **систематическое нарушение правил учета** своей (органа) деятельности, **сокрытие или искажение общественно-значимой информации** от граждан и журналистов, организацию сокрытия информации. Формальный состав правонарушения не создает затруднений при его доказывании. Наказанием, за подобного рода преступления, должно быть отстранение от занимаемой должности с лишением права поступать на государственную (муниципальную) службу в течение определенного времени. Таким образом, например, коррупционера можно будет отстранить от должности не за факт коррупции, который трудно доказать, а за сокрытие информации, позволяющей уличить его в коррупционной деятельности. Президента Никсона, в свое время, обвиняли не в организации подслушивания в штаб квартире своих противников, а в сокрытии информации об этом в ходе проводившегося расследования.

3. Организационные средства обеспечения реализации права на информацию

Сбор информации о жизни общества и деятельности государства возлагается сегодня, в основном, на правительственные органы (ст. 8 Закона РФ «Об информации, информатизации и защите информации»). Кроме того, каждый орган власти должен сам собирать информацию о себе и доводить ее до населения (п. 1 ст. 13 Закона РФ «Об информации, информатизации и защите информации»). Было бы наивно предполагать, что должностные лица будут добросовестно исполнять возложенную на них обязанность. Исходя из собственного интереса, они стараются приукрасить свои заслуги перед обществом и за деньги налогоплательщиков обеспечить себе саморекламу. Необходимо шире использовать принцип разделения властей и отделить государственные органы, занятые сбором, обработкой, хранением и распространением общественно-значимой информации от иных ветвей государственной власти. Например, давно высказана идея о предоставлении большей независимости государственным органам статистики.

Выделение органов собирающих и хранящих информацию о жизни государства из системы органов исполнительной ветви власти, позволит им на профессиональной основе, всесторонне исследовать деятельность органов, должностных лиц и служащих всех иных ветвей государственной власти и муниципальных органов, собирать наиболее полную информацию, производить ее обработку и оперативно представлять членам общества. Независимая и беспристрастная информационная власть не заинтересована в сокрытии от общества каких-то фактов, искажении их, представлении в тенденциозных формах. Способы обеспечения независимости органов информационной власти можно заимствовать из практики организации суда.

Указанные органы одновременно могли бы осуществлять контроль за качеством информации, предоставляемой государственными и муниципальными органами гражданам и средствам массовой информации, осуществлять возбуждение и расследования административных дел по фактам нарушения правил регистрации информации, сокрытия информации или предоставления некачественных сведений.

Органом, способствующим реализации права граждан на доступ к информации, могла бы стать специальная Федеральная комиссия по защите прав граждан на информацию. Она должна иметь организационную и финансовую независимость от иных органов государства и осуществлять надзор за соблюдением государственных (муниципальными) органами, их должностными лицами прав граждан (журналистов) на информацию.

Комиссия должна через свои территориальные подразделения осуществлять надзор за соблюдением должностными лицами правил документирования (учета) своей деятельности, правил передачи информации гражданам и журналистам.

По аналогии с деятельностью иных государственных инспекций, инспектора Комиссии должны иметь право проверять учет работы всех государственных органов, расследовать факты нарушения прав граждан и журналистов на получение информации, требовать от должностных лиц и иных служащих предоставления информации (объяснений, материалов, документов), необходимой для осуществления надзора, требовать устранения нарушений прав граждан и журналистов, требовать привлечения к дисциплинарной ответственности виновных лиц, передавать материалы в прокуратуру и суд для привлечения виновных к административной и уголовной ответственности.

Комиссии с аналогичной компетенцией могут быть созданы самостоятельно в регионах и крупных муниципальных образованиях.

В русле развития самоуправления в стране имеет смысл наделять общественные организации какими-то ограниченными государственными функциями, в частности, функциями контроля. Определенную долю полномочий, перечисленных выше, можно было бы возлагать на общественные объединения журналистов.

4. Субъекты права на информацию

Серьезной проблемой для России является отсутствие достаточного количества субъектов, заинтересованных в получении полной, оперативной и достоверной информации о деятельности государственных

(муниципальных) органов власти и должностных лиц. Граждане недостаточно активны. Крупные предприниматели часто поддерживают личные связи с должностными лицами органов власти, заинтересованы в их коррупционности, тайности их деятельности. Средства массовой информации ангажированы властными структурами и превращены в их рекламные агентства (9). В этих условиях, само право на информацию, закрепленное в законодательстве остается «спящим», не востребованным населением. Решение этой проблемы связано с большим количеством экономических и политических факторов.

1) Право на информацию будет востребовано только в условиях демонополизации экономических рынков, развития конкуренции среди предпринимателей.

Небольшая история развития рыночных отношений в России показывает, что только в условиях конфликта интересов между крупными предпринимателями подконтрольные им средства массовой информации начинают пользоваться своими правами, выявляют факты коррупции в государственных органах и доводят их до сведения граждан. Наглядным примером является активное использование средств массовой информации для разоблачения фактов коррупции в ходе конкурентной борьбы олигархических групп в конце 90-х годов XX века в России. С прекращением этой борьбы, критическая информация о деятельности государственного аппарата стала попадать на страницы печати гораздо реже.

2) Право на информацию о деятельности государственных органов будет востребовано при реализации принципа разделения властей, который создает противоречие между разными группами управленцев по горизонтали (политиками представительных органов и чиновниками исполнительной ветви власти) и вертикали (управленцами центра, регионов и мест). Каждая из групп стремится непосредственно и через средства массовой информации контролировать другую группу, доводить полученные сведения до избирателей с целью заручиться их поддержкой в борьбе за власть.

Экономическая и политическая конкуренция приводят к вовлечению в нее через политические партии и средства массовой информации рядовых граждан, активизирует их, стимулирует участие населения в управлении государственными делами, поддерживает дух нетерпимости к коррупции в органах власти. В действие должен включиться **закон борьбы противоположностей**, обеспечивающий саморазвитие и прогресс общества.

В настоящее время наблюдаются противоположные тенденции. В ходе начавшихся в России контрреформ исполнительная ветвь власти все больше усиливает свой контроль над крупными собственниками капитала и органами, относящимися к иным ветвям власти. Это позволяет ей успешно вытеснять с информационного поля не подконтрольные ей средства массовой информации, представляющие разные общественные группы. Это не может не создавать льготных условий для закрытости деятельности управленцев, роста коррупционности государственного аппарата и усиления латентности злоупотреблений властными полномочиями.

Средства массовой информации, учредителями которых являются государственные и муниципальные органы, должны стать по настоящему свободными, служить гражданам страны, жителям регионов, а не чиновникам. Средства, с помощью которых обеспечивается самостоятельность организаций, хорошо известны. Финансовая независимость может обеспечиваться установленной в законе долей государственного бюджета, которая должна тратиться на поддержку средств массовой информации в стране (регионе). Уменьшение бюджетных расходов по этой статье не допускается. Организационно-политическая независимость государственных (муниципальных) средств массовой информации может обеспечиваться путем выборов из журналистов профессионалов их редактора или всей редакционной коллегии представительным органом или даже населением (например, в муниципальном образовании).

Совершенствование российского законодательства, позволяющее обеспечить охрану прав граждан на доступ к информации, формирование субъектов, заинтересованных в использовании этого права может внести значительный вклад в демократизацию страны и служить средством противодействия коррупции в России.

Сноски:

1. Российская газета. 1993. № 237. 25 декабря.
2. Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 7. Ст. 300; Собрание законодательства РФ. 1995. № 3. Ст. 169; 1995. № 24. Ст. 2256; 1995. № 30. Ст. 2870; 1996. № 1. Ст. 4.
3. Собрание законодательства РФ. 1995. № 8. Ст. 609.
4. СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.
5. 5 U.S.C. 552 (1994 & Supp. II 1996).
6. Прозрачный город. Новосибирск. Сибпринт, 2002. С. 42-156.
7. Собрание законодательства РФ. 2002. № 1. Ч. 1. Ст. 1.
8. Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.
9. Петченко В.А. Специфическая подача информации СМИ на выборах губернатора Иркутской области // Гражданское общество против коррупции в России. СПб.: Норма, 2002. С. 155-164.

4. ИНФОРМАЦИЯ КАК СРЕДСТВО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕМОКРАТИИ

Материал направлен на Вторую региональную научную конференцию. Красноярск. 2003 год.

Отмечается, что информация в информационном обществе становится важнейшим ресурсом страны [1; 23]. Конечно, возникает вопрос, какие группы общества смогут воспользоваться этим ресурсом. Не получится ли так же, как с материальными богатствами, при изобилии которых, они распределяются в пользу одних и служат инструментами порабощения других.

Управленческие группы, составляющие государственный аппарат в разных странах, задолго до возникновения информационных обществ освоили приемы использования информации для поддержания своего господства над обществом. Особенно это характерно для стран с так называемым восточным (азиатским) типом государства, к которым, в большей степени, всегда относилась Россия.

Самодержавная власть в России до середины XIX века старалась вообще не давать народу ни какого образования. Но затем, появилась идея С.С. Уварова использовать образовательный процесс в идеологических целях [2; 287].

В XX веке стало очевидно, что для повышения производительности труда рабочая сила должна быть образованной. Поэтому руководители Советского государства тратили достаточно много средств на техническое образование населения. Одновременно, продолжалась политика самодержавия по использованию образовательных процессов для навязывания обществу определенной идеологии. Для этого был создан мощный пропагандистский аппарат, включавший в себя образовательные учреждения, средства массовой информации, научные учреждения, специальные партийные и государственные органы управления идеологической работой. От образцового советского человека требовалась высокая образованность, позволяющая ему выполнять функцию производительной рабочей силой, и преданность партократии. Старая буржуазная интеллигенция не была столь однобокой. Поэтому в большей своей массе она уничтожалась, по мере передачи своих знаний новой пролетарской интеллигенции или выдворялась из страны (Декрет ВЦИК «Об административной высылке») [3].

Прошедшая перестройка и реформы в России подорвали монопольное положение обособленных от общества управленческих групп в сфере производства и распределения информации, но не устранили их привилегированного положения. Более того, консолидация управленческих групп в последние годы приводит к восстановлению старого механизма доминирования управленцев в информационной сфере жизни общества.

Наибольшего успеха управленческие группы достигли в области контроля за средствами массовой информации.

Население страны не привыкло тратить значительные финансовые средства на приобретение печатных изданий общественно-политического характера. Поэтому большая часть средств массовой информации (СМИ) остается не прибыльной или мало прибыльной. Налоговая система довершает дело устранения независимых СМИ. Большинство из них не могут выжить без помощи государственных и муниципальных органов и попадают к ним в финансовую зависимость.

Органы власти выступают учредителями средств массовой информации и оказывают им помощь из бюджета. Естественно, они назначают руководство СМИ и через них проводят кадровую политику среди журналистов. Делаются попытки централизовать систему распространения массовой информации посредством телевидения и радио. Министерство печати, телевидения, радиовещания вновь претендует на роль «министерства правды».

Таким образом, создается пропагандистская машина, нацеленная на распространение в обществе ложной информации, не объективно представляющая работу политического механизма страны.

Управленцы ведут постоянную борьбу с журналистами и средствами массовой информации, которые не выражают их волю. В 2002 году страна наблюдала борьбу государства за захват телевизионных каналов. Здесь были опробованы новые технологии подчинения телеканалов государству через аффилированные коммерческие структуры. Газеты, не подконтрольные управленческой элите государственных и муниципальных органов, закрываются. Типографиям предписывается не печатать оппозиционную прессу. Преследованию подвергаются журналисты, не устраивающие чиновников. Государство ищет способы поставить под свой контроль пользование всемирной сетью «Интернет». Принимаются меры по ограничению работы зарубежных журналистов.

Закона РФ «О средствах массовой информации» [4] систематически нарушается [5; 4]. Суды страны, в своей основе остаются этатизированными и в конфликте между гражданами и государственным

аппаратом встают на сторону аппарата. Их используют для уничтожения неугодных начальству СМИ. Критика чиновников рассматривается как оскорбление и распространение ложной информации. По решению судов со средств массовой информации взыскиваются такие суммы, которые ведут к их банкротству [6; 105].

Делаются первые попытки использования школьных образовательных учреждений для распространения идей, выгодной управленческим группам. Министерство образования стало решать за учителей, по каким учебникам давать школьникам знание об истории страны и мира.

При воссоздании пропагандистской машины используется опыт самодержавной России. Государственные органы в нарушении ст. 14 Конституции РФ 1993 года осуществляют поддержку церкви, служители которой используются для манипулирования сознанием верующих. Привилегии создаются христианской церкви, в которой доминируют идеи покорности и терпимости к угнетению. Вместе с этим, создаются препятствия для распространения католицизма с его духом равенства и свободы. В течение 2002 года государственные органы неоднократно препятствовали въезду в страну католических священников. Папа Римский, в своем обращении, в январе 2003 года, вынужден был отметить, что в России создаются искусственные препятствия для отправления католиками своих обрядов.

В нарушении ст. 28 Конституции РФ 1993 года школьникам страны начинают навязывать религиозные убеждения.

Другим направлением политики обособленных управленческих групп, составляющих государственный аппарат, является засекречивание деятельности государственного (муниципального) аппарата. На это нацелена кадровая политика в сфере государственной и муниципальной службы. Подбор кадров осуществляется на основе личной преданности начальнику. Выдача информации населению о деятельности органа власти без ведома руководства рассматривается, на основании сложившихся административных обычаев «канцелярской тайны», как тяжкое правонарушение, за которое работник подвергается преследованию. Писанные нормы позитивного права создают только видимость гласности работы аппаратов. Федеральный закон «Об основах государственной службы РФ» 1995 года (п. 9 ст. 5) [7] ограничивается декларацией принципа гласности в осуществлении государственной службы. Он не содержит конкретной нормы, обязывающей государственных служащих предоставлять гражданам всю информацию о своей деятельности и деятельности органа, в котором они работают, не отнесенную к категории ограниченного распространения. Вместе с тем, законодатели не забыли закрепить в названном законе обязанность государственных служащих хранить государственную и иную, охраняемую законом тайну (п. 8 ст. 10).

В России не принят закон «О свободе информации», как это сделано в демократических странах. Все это позволяет всю информацию о работе аппаратов государственного (муниципального) управления рассматривать как служебную тайну и не выдавать населению.

Сбор информации о жизни общества и деятельности государства возлагается сегодня, в основном, на правительственные органы (п. ст. 8 Закона РФ «Об информации, информатизации и защите информации») [8]. Кроме того, каждый орган власти должен сам собирать информацию о себе и доводить ее до населения (п. 1 ст. 13 Закона РФ «Об информации, информатизации и защите информации»). Было бы наивно предполагать, что должностные лица будут добросовестно исполнять возложенную на них обязанность. Исходя из собственного интереса, они стараются приукрасить свои заслуги перед обществом и за деньги налогоплательщиков обеспечить себе саморекламу. Дозированная выдача населению искаженной информации о деятельности органов власти в стране производится через создаваемые при них специальные пресс-службы.

Реализация задачи, поставленной в Конституции РФ 1993 года по превращению России в демократическое правовое государство с республиканской формой правления, зависит от того, сможет ли гражданское общество противостоять попыткам аппарата управления восстановить систему контроля за информационными потоками. Общая задача гражданского общества заключается в том, чтобы заставить государство обеспечивать доступ всем гражданам к общественно значимой информации. Только обладая необходимой информацией, люди могут реализовать свое право на участие в управлении делами государства (ч. 1 ст. 32 Конституции РФ), сознательно принимать политические и социально-экономические решения. Эффективное самоуправление народа, декларированное в ст. 3 Конституции РФ возможно только на основе наличия в его распоряжении качественной, т.е. достоверной и полной общественно-значимой информации. Наоборот, отсутствие у граждан полной и достоверной информации о деятельности государства позволяет вводить их в заблуждение, манипулировать их сознанием, навязывать им решения, не соответствующие их интересам, создавать видимость демократии.

Недостатка в общих декларациях о правах членов общества на информацию нет. Право граждан и журналистов на собственные действия по поиску и получению информации закреплено в ч. 4 ст. 29 Конституции РФ 1993 года, которая имеет прямое действие. Ч. 1 ст. 38 Закона РФ «О средствах массовой информации» гласит: «Граждане имеют право на оперативное получение через средства массовой информации достоверных сведений о деятельности государственных органов и организаций,

общественных объединений, их должностных лиц». Закон РФ «Об информации, информатизации и защите информации» провозглашает открытость и общедоступность государственных информационных ресурсов (ст. 10) в которые включаются ресурсы, как федерации, так и субъектов федерации (ст. 7).

Хуже обстоит дело с обязанностью государственных (муниципальных) служащих и должностных лиц предоставлять гражданам информацию о своей деятельности. Ст. 10 Федерального закона «Об основах государственной службы РФ» 1995 года должна быть дополнена пунктом, об обязанности государственных служащих предоставлять гражданам всю имеющуюся у них общественно-значимую информацию, не относящуюся к категории ограниченного распространения. За образец можно взять ч. 2 ст. 24 Конституции РФ, которая гласит: «Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы».

В развитых странах приняты специальные законы о свободе информации, в которых четко зафиксирована обязанность государственных органов, их должностных лиц и служащих предоставлять любому лицу всю имеющуюся у них информацию, не отнесенную к категории ограниченного распространения. Примером этого является закон США (Freedom of Information Act 1966 года с дополнениями 1994 года) [9]. Такого рода законы обеспечивают действительную открытость и подотчетность государственного аппарата обществу.

Закон о свободе информации должен четко закрепить норму, согласно которой органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица и служащие обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, имеющимися в их распоряжении, если они, на основании закона, не отнесены к категории ограниченного распространения. Здесь должен действовать общедозволительный тип правового регулирования. Не выдается только та информация, которая прямо, согласно закону, не подлежит разглашению. При отказе от предоставления информации должностное лицо обязано сослаться на конкретную статью закона, которая запрещает ее выдавать. У граждан должно быть право обжалования законности вынесенного решения и право требования наказать лицо не законно препятствующее ознакомлению с информацией.

Любая закрепленная в нормах права обязанность должна подкрепляться санкциями за ее нарушение. Тем более, должна быть установлена юридическая ответственность, за не исполнение конституционных обязанностей должностными лицами и служащими, вытекающая из конституционного права граждан на получение информации (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ). Необходимо использовать приемы, наработанные в отрасли **административного права**, для защиты права на информацию, которые сделали бы сокрытие информации от общества невыгодным для должностных лиц, затруднили бы осуществление актов коррупции.

1) Кодекс РФ об административных правонарушениях РФ 2001 года [10], Налоговый кодекс РФ [11] содержат ряд норм, устанавливающих ответственность за нарушение правил **учета** разных видов общественно-значимой деятельности и иных фактов (5.24, 13.11, 13.20, 19.14, 19.15, 19.16, 19.21, 19.22, 20.8, 21.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях 2001 года; ст. 120, 121 НК РФ). По аналогии с ними следует установить административную ответственность должностных лиц **за нарушение правил учета своей работы** (работы органа власти). Сюда относится: отказ от составления документа (регистрации какого-то факта); отказ от необходимой обработки информации с целью придания доступной формы (например, отказ от перенесения ее на бумажный или электронный носитель, отказ от систематизации документов, что приводит к трудности их поиска); несвоевременное составление документа; внесение в него не верных записей; нарушение сроков хранения.

2) Нормы административного права предусматривают меры административного воздействия **за утрату, уничтожение или искажение** определенного вида информации (документов) (5.44, 7.2, 7.26, 19.16, 21.7 Кодекса РФ об административных правонарушениях 2001 года). По аналогии следует ввести ответственность должностных лиц за уничтожение документов, содержащих общественно-значимую информацию или искажение сведений, содержащихся в них.

3) Значительное количество норм административного права предусматривает ответственность за отказ **от передачи** определенной информации различным органам государства и населению (ст. 5.17, 5.25, 5.29, 5.36, 5.39, 5.44, 5.5, 6.1, 7.25, 8.5, 13.16, 13.18, 13.19, 13.23, 17.9, 19.7, 19.8, 19.18, 21.1-21.4 Кодекса РФ об административных правонарушениях 2001 года). По аналогии следует ввести ответственность должностных лиц и служащих **за неправомерный отказ в предоставлении информации** гражданину или журналисту (отказ в ознакомлении, снятии копий, не опубликование), а равно за нарушение сроков предоставления информации, либо предоставление не полной или заведомо недостоверной информации. Под этим следует понимать сокрытие материалов, документов, отказ журналисту присутствовать на не закрытом заседании органа власти, не оповещение аккредитованного журналиста о заседании или несвоевременное оповещение. Формой сокрытия информации может быть уничтожение, повреждение, хищение, утрата. Одним из средств сокрытия информации от общества является незаконное отнесение ее к категории ограниченного доступа. Закон РФ «Об информации, информатизации и защите информации» 1995 года (п. 3 ст. 10) устанавливает запрет относить к

информации с ограниченным доступом документы, содержащие информацию о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, об использовании бюджетных средств и других государственных и местных ресурсов, о состоянии экономики и потребностях населения, за исключением сведений, отнесенных к государственной тайне». Этот запрет должен быть подкреплён соответствующей санкцией.

4) В Кодексе РФ об административных правонарушениях необходимо предусмотреть **общую норму**, устанавливающую ответственность должностных лиц и служащих государственных (муниципальных) органов за нарушение права гражданина и журналиста на получение информации.

Остро назрела потребность в принятии Кодекса о дисциплинарных нарушениях государственных и муниципальных служащих, содержащего, в частности, конкретные составы правонарушений, посягающих на право граждан и журналистов получать общественно значимую информацию и императивные санкции за это посягательство.

Следует установить уголовную ответственность должностных лиц за **систематическое нарушение правил учета** своей (органа) деятельности, **сокрытие или искажение общественно-значимой информации** от граждан и журналистов, организацию сокрытия информации. Формальный состав правонарушения не создает затруднений при его доказывании. Наказанием, за подобного рода преступления, должно быть отстранение от занимаемой должности с лишением права поступать на государственную (муниципальную) службу в течение определенного времени.

В государственной деятельности по сбору информации о жизни общества и деятельности органов государственной (муниципальной) власти необходимо шире использовать принцип разделения властей. Выделение органов собирающих и хранящих информацию о жизни государства из системы органов исполнительной ветви власти в особую ветвь власти, позволит им на профессиональной основе, всесторонне исследовать деятельность органов, должностных лиц и служащих всех иных ветвей государственной власти и муниципальных органов, собирать наиболее полную информацию, производить ее обработку и оперативно представлять членам общества. Независимая и беспристрастная информационная власть не заинтересована в сокрытии от общества каких-то фактов, искажении их, представлении в тенденциозных формах. Способы обеспечения независимости органов информационной власти можно заимствовать из практики организации суда.

Указанные органы одновременно могли бы осуществлять контроль за качеством информации, предоставляемой государственными и муниципальными органами гражданам и средствам массовой информации, осуществлять возбуждение и расследования административных дел по фактам нарушения правил регистрации информации, сокрытия информации или предоставления некачественных сведений.

Органом, способствующим реализации права граждан на доступ к информации, могла бы стать специальная Федеральная комиссия по защите прав граждан на информацию. Она должна иметь организационную и финансовую независимость от иных органов государства и осуществлять надзор за соблюдением государственными (муниципальными) органами, их должностными лицами прав граждан (журналистов) на информацию.

Комиссия должна через свои территориальные подразделения осуществлять надзор за соблюдением должностными лицами правил документирования (учета) своей деятельности, правил передачи информации гражданам и журналистам.

По аналогии с деятельностью иных государственных инспекций, инспектора Комиссии должны иметь право проверять учет работы всех государственных органов, расследовать факты нарушения прав граждан и журналистов на получение информации, требовать от должностных лиц и иных служащих предоставления информации (объяснений, материалов, документов), необходимой для осуществления надзора, требовать устранения нарушений прав граждан и журналистов, требовать привлечения к дисциплинарной ответственности виновных лиц, передавать материалы в прокуратуру и суд для привлечения виновных к административной и уголовной ответственности.

В русле развития самоуправления в стране имеет смысл наделять общественные организации какими-то ограниченными государственными функциями, в частности, функциями контроля. Определенную долю полномочий, перечисленных выше, можно было бы возлагать на общественные объединения журналистов.

Финансовая независимость средств массовой информации от государственных (муниципальных) органов легко может быть достигнута предоставлением им налоговых льгот. Учреждение их государственными и муниципальными органами должно быть запрещено.

Указанные меры должны помочь использовать информацию в информационном обществе на благо всего общества, а не для его угнетения.

Сноски:

1. Информационное общество: Право и власть. Сборник статей. Екатеринбург, 2001.
2. История политических учений. Выпуск. 2. М.: Юрист, 1996.
3. Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. М., 1922. № 51. Ст. 646.

4. Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 7. Ст. 300; Собрание законодательства РФ. 1995. № 3. Ст. 169; 1995. № 24. Ст. 2256; 1995. № 30. Ст. 2870; 1996. № 1. Ст. 4.
5. По свободе слова у нас 121-е место // Новая газета. 2002. № 83. С. 4.
6. Федотов М. Российское право массовой информации на фоне общеевропейских стандартов: контрасты и полутона // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2001. № 3. С. 105
7. СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.
8. Собрание законодательства РФ. 1995. № 8. Ст. 609.
9. 5 U.S.C. 552 (1994 & Supp. II 1996).
10. Собрание законодательства РФ. 2002. № 1. Ч. 1. Ст. 1.
11. Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

5. ИДЕОЛОГИЧЕСКИЕ ФУНКЦИИ СОВЕТСКОГО ПОЗИТИВНОГО ПРАВА

Выступление на съезде Российского историко-правового общества. 4 февраля 2003 года. МГУ. Г. Москва

Управленческие группы, доминирующие в советском обществе, активно использовали позитивное право для реализации своих целей в сфере идеологии.

Сами нормы позитивного права являлись разновидностью идеологии. Они навязывали обществу одну партийно-государственную идеологию, запрещая распространение инакомыслия. Нормы позитивного права использовались для создания экономических, социальных, политических гарантий распространения одной идеологии, обеспечивающей господство управленческих групп.

1. Сами нормы позитивного права часто являлись не инструментом правового регулирования общественных отношений, а орудием пропаганды. Главную роль здесь играли конституции Советского государства. Они приукрашивали общественный строй, который обеспечивал господство управленцев. Диктатуру фактически господствующей в стране большевистской партократии Конституция РСФСР 1918 года называла диктатурой городского и сельского пролетариата и беднейшего крестьянства (ст. 9). Передача основных средств производства из частной собственности под контроль партийно-государственных чиновников была представлена как их социализация и превращение в общенародное достояние (ст. 3). Власть партийного аппарата прикрывалась властью Советов (ст. 1, 10, 12). Контроль партийной бюрократии (частично состоящей из выходцев из среды рабочего класса) над всеми каналами распространения информации подавался как передача печати от капитала в руки рабочего класса (ст. 14). Огосударствление всех общественных организаций называлось содействием рабочим и крестьянам их объединению и организации (ст. 16). Навязывание населению определенной идеологии осуществлялось под видом предоставления рабочим и беднейшим крестьянам бесплатного образования (ст. 17).

Механизма реализации норм Конституции РСФСР независимого от воли партийно-государственного аппарата не существовало. Поэтому в Конституцию записывали то, что ни кто не собирался исполнять. Она провозглашала отказ от эксплуатации человека человеком (ст. 9), в то время как на деле, страна перешла от буржуазных форм эксплуатации к феодальным, основанным на насилии. В условиях установления авторитарного режима и массового террора трудящиеся объявлялись свободными (ст. 10). Статья 13 Конституции РСФСР говорила о свободе религиозной пропаганды, а репрессивные органы казнили священников за «контрреволюционную» пропаганду, закрывали монастыри и конфисковали церковное имущество¹.

В тексте Конституции РСФСР умело использовался конфликт интересов рабочих и буржуазии, крестьян и помещиков. Новая бюрократия ставила себе в заслугу освобождение рабочих и крестьян от господства частных собственников (ст. 14). При этом затушевывалось господство партийно-государственной бюрократии о существовании которой ни чего не говорилось вообще.

Нормы Конституции РСФСР, якобы закрепляющие задачи общественного развития, превращены в обещания «рая на земле» в форме «водворения социализма, при котором не будет ни деления на классы, ни государственной власти» (ст. 9), ни эксплуатации (ст. 3).

2. Навязывание одной господствующей идеологии через советское позитивное право происходит под прикрытием обеспечения интересов пролетариата, идеи строительства социализма, защиты революции.

Все идеи, не совпадающие с теми, что исходят от большевистской партийной олигархии, объявляются контрреволюционными, выражающими интересы помещиков и буржуазии, направленными против интересов революционного народа, клеветническими и сеющими смуту². Уголовным преступлением объявляется дискредитация власти, т.е. критика ее.

Наиболее мощный удар наносился по конкурирующей с большевистской идеологией религии. Законы декларировали свободу исповедования любой религии³. Партийные документы требовали от

¹ Патриарх Тихон Послание Совету Народных Комиссаров // Государство Российское: власть и общество. С древнейших времен до наших дней. Сб. документов. Учебное пособие. М.: Изд-во Московского ун-та, 1996. С. 310-311.

² Декрет СНК «О печати» // СУ РСФСР. № 1 ст. 7; Постановление о революционном трибунале печати // СУ РСФСР. 1917. № 10. Ст. 156.

³ Декрет СНК «Об отделении церкви от государства и школы от церкви» // Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 18.

членов партии, возглавляющих государственные органы всеми средствами ограничивать влияние церкви на население⁴, организовать гонения на нее⁵.

3. Нормы советского позитивного права обеспечивают действие экономических, социальных, политических гарантий распространения идеологии, выгодной управленцам, составляющим партийно-государственный аппарат.

Закрепление государственной собственности на основные средства производства и монополии партийно-государственного аппарата распределять производимый в обществе продукт сначала подорвал, а затем полностью устранил финансовую основу для публикации и распространения в стране печатной продукции, содержащей идеи не устраивающие партийную олигархию. Получение финансовой помощи из-за рубежа рассматривалось как контр-революционное преступление (ст. 57 УК РСФСР 1922 года)⁶.

Партократия ставила перед собой цель уничтожить все группы общества способные самостоятельно производить идеи: буржуазию, свободную интеллигенцию. Они подлежали расстрелу в период Гражданской войны⁷, а затем опять начали расстреливать или помещать в места лишения свободы в 30-е годы XX века. Партийная олигархия ставила перед собой цель создать общество, в котором кроме строго иерархизированной и послушной бюрократии мог существовать только один класс - пролетариата. Он не представлял угрозы для новой бюрократии, так как оставался не имущим, зависимым от партийно-государственного аппарата, не способным на самостоятельную организацию и производство собственной идеологии. В последствии, задача создания однородного общества, состоящего из послушных аппарату людей была выражена в идее формирования нового советского человека. Эта задача была достаточно успешно выполнена. Число инакомыслящих в СССР к 70-м годам XX века исчислялась несколькими сотнями человек, которые помещались в места лишения свободы.

Советское позитивное право обеспечивало существование политической системы, которая производила одну государственную идеологию и подавляла всякое инакомыслие. Реальная советская политическая система строилась не на основе норм конституций, а на основе положений партийных документов и указаний вождей партии. С первых лет советской власти большевистский партийный аппарат взял курс на создание однопартийной политической системы. В 1921 году в партийных решениях был введен запрет на создание фракций внутри РКП(б)⁸. Партийному аппарату были подчинены советские органы⁹. Были огосударствлены все общественные организации. Органы народного образования, средства массовой информации находились под строгим контролем партийной бюрократии и использовались для навязывания в обществе единомыслия. Свобода печати была уничтожена с первых дней прихода большевиков к власти. Отняв печатные средства у имущих классов партократия, - говоря ее же словами - монополизировала право «невозбранно отравлять умы и вносить смуту в сознание масс»¹⁰.

В созданной политической системе не было ни одной организации, которая имела бы какую-то автономию и могла бы создавать не дозволенные централизованным партийным аппаратом идеи, тем более, распространять их.

С первых месяцев советской власти была создана политическая полиция¹¹, которая жестоко преследовала тех, кто осмеливался критиковать созданный новой бюрократией строй. За распространение недозволенных идей людей изгоняли из партии, а вместе с этим, лишали должностей в государственном аппарате, высылали из страны, лишали свободы, расстреливали. Нормы права обеспечивали создание такого механизма репрессий, который был способен сеять страх у населения¹².

Таким образом, советское позитивное право было надежным орудием в руках обособленных от общества управленцев, обеспечивая навязывание обществу одной партийно-государственной идеологии.

⁴ Постановление Пленума ЦК РКП(б) по вопросу о нарушениях п. 13 Программы и о постановке антирелигиозной пропаганды // КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т. 2. М., 1970.

⁵ «По поводу Декрета Народных Комиссаров об отделении церкви от государства» // История России 1917-1940. Хрестоматия. Екатеринбург, 1993. С. 81.

⁶ СУ РСФСР. 1922. № 15. Ст. 153.

⁷ Приказ о заложниках // История России 1917-1940. Хрестоматия. Екатеринбург, 1993. С. 113-114). Их выдворяли из страны в 20-е годы XX века (Декрет ВЦИК «Об административной высылке» // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. М., 1922. № 51. Ст. 646.

⁸ Резолюция X съезда РКП(б) О единстве партии // КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т. 2. М., 1983.

⁹ Постановление ВЦИК «Об исключении из состава ВЦИК Советов и местных Советов представителей контрреволюционных партий - социалистов-революционеров, (правых и центра) и российской социал-демократической рабочей партии (меньшевиков) // СУ РСФСР. 1918. № 44. Ст. 536.

¹⁰ Декрет СНК «О печати» // СУ РСФСР. № 1 ст. 7.

¹¹ Из протокола СНК № 21 о создании ВЧК // Из истории Всероссийской Чрезвычайной Комиссии. 1917-1921 гг. Сборник документов. М., 1958. С. 78-79.

¹² Постановление СНК «О красном терроре» // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и крестьянского правительства за 1917-1918 гг. № 65. Ст. 710.

6. РЕГИОНАЛЬНОЕ ПЕЧАТНОЕ ИЗДАНИЕ КАК ИНСТРУМЕНТ УКРЕПЛЕНИЯ ИДЕОЛОГИЧЕСКОЙ ОСНОВЫ СОВЕТСКОГО БЮРОКРАТИЧЕСКОГО ГОСУДАРСТВА

(на примере газеты «Тюменская Правда» 1950 года)

Статья написана для выступления на XIV Уральских бирюковских чтениях. Март 2003.

АННОТАЦИЯ

на статью «Региональное печатное издание как инструмент укрепления идеологической основы советского бюрократического государства
(на примере газеты «Тюменская Правда» 1950 года)

В статье исследуется роль региональной газеты в формировании идеологической основы советского бюрократического государства. В качестве объекта исследования выступает газета «Тюменская Правда» за 1950 год. Журналисты газеты достаточно эффективно используют известные в теории приемы пропагандистского воздействия на массовое сознание. Они участвуют в привлечении населения к труду, пытаются оправдать существующие в стране трудности и даже героизировать их. Газета поддерживает у людей надежды на счастливое будущее.

Газета старательно переключает внимание населения с проблем, связанных с тяжелыми условиями труда и быта на великие достижения страны в целом: рост ее экономического могущества, военной мощи, авторитета во всем мире. Достижения общества связываются с организующей ролью коммунистической партии и И.В. Сталина.

Газета является так же организатором воспитательной деятельности, осуществляемой коммунистами в трудовых коллективах.

Бюрократическим, автор называет тип государства, которое обеспечивает экономическое, политическое и идеологическое господство управленческих групп, составляющих государственный аппарат, относительно обособленных от общества. К этому типу государство относится Советское государство. Его особенностью является то, что во главе государства стоит партия, и доминирующее положение здесь обеспечивается партийно-государственному аппарату.

Средства массовой информации в бюрократическом государстве не свободны. Они являются послушным пропагандистским орудием управленческих групп и нацелены на формирование нужного им общественного сознания. Региональные печатные издания не являются исключением. Они встроены в партийно-государственную систему средств воздействия на общественное сознание. Это даже не скрывается. В передовице, газеты «Тюменская Правда» посвященной задачам печати, прямо пишется, что к голосу советских газет «будут прислушиваться миллионы избирателей, как к голосу своей родной партии Ленина-Сталина» (Подготовка к выборам в Верховный Совет СССР и задачи печати)(1).

В.И. Ленин правильно отмечал, что масса рабочих и крестьян не имеет собственной идеологии (2). Это создает благоприятные условия для формирования общественного мнения через специализированный механизм идеологического воздействия, в который включены средства массовой информации. «Советская печать пользуется безграничным доверием народа» - констатируется в выше названной редакционной статье (3).

Взятая для исследования газета «Тюменская Правда» за 1950 года является замечательным примером орудия идеологического воздействия на население. Здесь эффективно используются почти все приемы пропаганды, выделенные Г. Блуммером (4). Недостаток советских печатных изданий заключался в их не привлекательности. Но в 1950 году советскому читателю не из чего было выбирать. Как сообщает одна из заметок в самой газете «Тюменская Правда», в красных уголках иногда не было даже и этой газеты (Яковлев И. Плоды благодущия)(5), художественную литературу в магазинах продавали редко (Кузяков И. Где купить книгу)(6). Кроме того, материалы данной газеты принудительно читались и пересказывались специальными агитаторами, которые были назначены во всех трудовых коллективах.

Рекламирование советского образа жизни осуществлялось через сравнение с ужасным положением рабочих в странах Запада. Прием противопоставления двух миров рекомендуется широко применять всем советским пропагандистам («Как провести занятия по теме «СССР и капиталистический мир»)(7). Например, лектор Тюменского горкома ВКП (б) в своей статье в газете доказывал, что в Западной Европе и Северной Америке происходит спад промышленного производства и безработица в объемах, больших, чем в период «великой депрессии». Каждый седьмой американец, пишет он, голодает. И все это на фоне великих достижений в СССР (Попов П.А.. Два мира)(8).

Г. Блуммер указывает, что образы, используемые для влияния на людей в ходе пропаганды должны быть простыми и отточенными. Журналисты газеты хорошо это знают. Язык статей достаточно доходчив, содержит много понятных призывов. Для осуждения противников режима используются броские ярлыки. Например, режим Броз Тито в Югославии определяется как «титовская банда шпионов и убийц», «агентов империализма и поджигателей новой войны», которые совершили «подлую измену» (9).

Одни и те же идеи и лозунги повторяются из номера в номер. Например, почти каждый номер газеты «Тюменская Правда» за январь 1950 года содержал большую статью о великом вожде товарище И.В. Сталине.

Спецификой региональной прессы является направленность ее на решение в первую очередь производственных задач, связанных с привлечением людей к труду, ибо одного принуждения было недостаточно, а экономические стимулы применялись слабо. «Газеты, - пишется в одной из редакторских статей, - призваны быть пропагандистами и организаторами мощного подъема социалистического соревнования тружеников города и села, вовремя подмечать, поддерживать все новое, передовое, прогрессивное» («Подготовка к выборам в Верховный Совет СССР и задачи печати»)(10). Каждый номер газеты содержит информацию о трудовых успехах и героизме рабочих и колхозников Тюменской области и страны. Названия заметок говорят сами за себя: «Мой подарок - 12 годовых норм» (11), «Работают по стахановски» (12), «Победа ишимских маслоделов» (13). На третьих страницах помещаются заметки, прославляющие отдельных работников. Например, «Лучший охотник района» (14). Все это поддерживало трудовой энтузиазм хотя бы части населения, до сознание которого удавалось дойти. В газете регулярно печатаются сводки того, как различные районы выполняют поставленные перед ними задачи по ремонту тракторов, заготовке древесины. Критике подвергаются хозяйства, в которых не выполняются поставленные планы.

По материалам газеты хорошо видна особенность бюрократического типа экономики. Работники и целые хозяйства нацеливаются не на общественно полезный труд, а на выполнение показателей планов, спущенных выше стоящими инстанциями.

Газета красочно показывает рост благосостояния советских людей. «Материальный и культурный уровень советских людей - констатирует лектор горкома ВКП(б) - поднимается из месяца в месяц» (15). Об этом напоминают небольшие заметки, помещаемые на первую страницу газеты: «Новостройки в колхозах, аулах и селах» (16). Все это, в соответствии с рекомендациями для пропагандистов представляется в сравнении с «величайшими бедствиями и страданиями» на которые обрекает капитализм миллионы трудящихся («Как провести занятия по теме «СССР и капиталистический мир»)(17). Описание жизни в странах Запада производится по аналогии с описанием ада у христианских проповедников.

Говоря о росте благосостояния советского народа, газета настойчиво внедряет в сознание людей патерналистскую идеологию. Она доказывает, что их жизнь улучшается не в силу того, что они больше трудятся, а в результате «заботы о нуждах и запросах народа» советского государства и великого Сталина (Сталинская забота о всеобщем благосостоянии народа)(18).

Для того чтобы скрасить тяжесть условий труда и жизни рабочих и крестьян, газета постоянно твердит им о светлом будущем. «Каждый год, - утверждает одна из передовиц, - приближает нас к великой цели - коммунизму» (19).

Поскольку государство не могло удовлетворить индивидуальных потребностей людей в каких-то благах, оно стремилось создать в них чувство гордости за ту страну, в которой они жили. В статьях газеты говорилось о «гигантских успехах», которые делала экономика страны. «1949 год, - сообщала одна из передовиц, - был годом дальнейшего роста авторитета Советского Союза за рубежом» (1950-й!)(20). «Народы всех стран, - продолжала та же редакционная статья, - видят в Советском Союзе, в товарище Сталине великого защитника мира, великого борца за счастье всех трудящихся и с каждым днем крепнет в их сердцах вера в правое дело борьбы за мир». «Советский Союз, - пишет лектор Горкома Попов П.А., - не только самое демократическое и миролюбивое государство, но и самое могущественное государство мира» (21). Для того чтобы подчеркнуть величие той общности, в которой посчастливилось жить советским людям, Попов П.А. подчеркивает, что в «социалистический лагерь» входило в 1950 году уже 800 миллионов человек. Иногда газета льстит своим читателям. «Наш свободолюбивый и талантливый народ, народ-герой, народ-победитель - пишет одна из передовиц газеты, - спас человечество от фашистского порабощения и показывает чудеса героизма в мирном созидательном труде» («Подготовка к выборам в Верховный Совет СССР и задачи печати»)(22). Для оправдания тех трудностей, в условиях которых постоянно приходилось жить советским людям газета прибегает к их героизации. Даже мирная жизнь представляется как борьба за великие идеалы, которые оправдывают все лишения.

Внедрение чувства гордости за страну, в которой проживает человек, умело соединялось с рекламой бюрократической государственной системы. «Утвердившийся в нашей стране советский общественный и государственный строй, - утверждает в одной из редакторских статей, - доказал свои великие преимущества, свое превосходство над капиталистическим строем» (Выборы в Верховный Совет СССР)(23). «Наша социалистическая родина - пишется там же, - страна самой передовой в мире

советской, подлинно народной демократии». «Предстоящие выборы в Верховный Совет СССР будут проходить на основе самой демократической в мире Сталинской Конституции».

Следуя ленинским заветам внедрения в сознание рабочих «социал-демократического сознания» (24) газета доказывала, что истинный интерес народа не в достижении благосостояния (тред-юнионистское сознание по определению В.И. Ленина), а в сохранении социалистического государственного строя, под прикрытием которого и осуществлялась власть партийно-государственного аппарата.

Не забывают журналисты газеты прославлять коммунистическую партию. «Коммунистическая партия большевиков - пишется в одной из редакционных статей, - вдохновитель и организатор всех побед советского народа, вооруженная всепобеждающими ленинско-сталинскими идеями, как путеводная звезда освещает нам путь к заветной цели, в наше прекрасное завтра» (1950-й!)(25). Задача по рекламированию партократии, которая стояла за словом «партия» открыто ставилась перед газетами страны. «Важная задача печати - писала одна из передовиц газеты «Тюменская Правда» - ярко и всесторонне освещать роль партии, как руководящей и направляющей силы советского народа, рассказывать о том, как в послевоенный период партия обеспечила мощный подъем народного хозяйства, повышает материальный и культурный уровень жизни рабочих, колхозников, интеллигенции и уверенно ведет советский народ к достижению великой цели - построению коммунистического общества» («Подготовка к выборам в Верховный Совет СССР и задачи печати»)(26).

Большие усилия газета прикладывает к тому, чтобы оправдать экспансионистскую политику правящей элиты и представить Советское государство борцом за мир. В статье, консультирующей агитаторов, указывается как надо представлять оккупацию советскими войсками территории Польши в 1939 году. В ответ на «гитлеровскую агрессию», - пишет газета, - советские войска «перешли границу и взяли под свою защиту жизнь и имущество Западной Украины и Западной Белоруссии» («Как провести занятия по теме «СССР и капиталистический мир»)(27).

Как уже отмечалось, номера газеты настойчиво навязывали культ личности Сталина. 1949 год был годом семидесятилетия вождя. Из номера в номер одна четвертая часть страницы занималась «Потоком приветствий товарищу И.В. Сталину». Начиная со второго номера газеты за 1950 год, почти в каждой газете, одна из страниц занята статьей о Сталине. Во втором номере газеты помещается статья К. Ворошилова о Сталине «Гениальный полководец Великой Отечественной войны (28). В третьем номере перепечатывается из газеты «За прочный мир, за народную демократию!» статья «Сталин - великий поборник мира, защитник жизни интересов народов всех стран» (29). В пятом номере содержится статья А. Микояна «Великий зодчий коммунизма» (30). В шестом номере выступает Л. Каганович со статьей «Сталин ведет нас к победе коммунизма» (31). В седьмом помещена статья Н. Булганина «Сталин и советские вооруженные силы» (32) и т.д.

Сталина называют вождем, всенародным учителем, гениальным полководцем, другом всего трудящегося человечества.

«Тюменская Правда» постоянно сообщает о том, как в трудовых коллективах изучают биографии вождей: Ленина и Сталина (Изучают биографии вождей)(33). Здесь советская пропаганда пошла по традиционному пути, используемому многими религиями в форме изучения жития святых или пророка Мухаммеда.

В газете помещаются стихи, написанные знаменитыми советскими поэтами, прославляющие Сталина. В номере первом за 1950-й год помещено стихотворение М. Матусовского «Спасибо Сталину!» (34). Вот несколько строк из него:

«И там где высятся вершины вечные,
И там где светлая шумит Москва, -
Всегда правдивые, всегда сердечные
«Спасибо Сталину!» - звучат слова.
Когда выходит он на площадь Красную
И поднимается на мавзолей,
Земля становится еще прекраснее,
И небо кажется еще светлей».

Известно, что для сплочения людей вокруг вождя и управленческой элиты необходимо противопоставить ту общность, в которую они входят другой общности, создать отношения «мы» и «они», а затем представить «их» в образе опасного врага. Этот прием так же используется в газете. 1950-й год не выделялся активной «охотой на ведьм». В газете нет материалов, разоблачающих «врагов народа». Тем не менее, от агитаторов, которым в газете систематически даются рекомендации по ведению пропаганды, требуют: Не забывать о капиталистическом окружении, помнить, что иностранная разведка будет засылать в нашу страну шпионов, убийц, вредителей, помнить об этом и укреплять нашу социалистическую разведку, систематически помогая ей громить и корчевать врагов народа» («Как провести занятия по теме «СССР и капиталистический мир»)(35).

Журналисты газеты принимают меры к тому, чтобы скрыть проблемы, имевшие место на территориях, присоединенных к СССР сразу перед войной. Относительно много заметок касается успехов развития новых республик: Молдавии («Высокие доходы колхозников Молдавии»)(36), Прибалтики. Сообщается о быстром росте уровня жизни в этих регионах. Так, в заметке «Праздничные покупки колхозников» (37) говорится о том, что один латвийский колхозник приобрел к Новому году радиоприемник, мебель, обувь для себя и детей, игрушки. Видимо отчасти эти заметки были обращены к людям, насильно переселенным из этих районов, чтобы смирить их с новой властью.

«Тюменская Правда» постоянно печатает материалы о быстром подъеме экономики и уровня жизни в Восточноевропейских странах, захваченных советскими войсками. В них показывается, что это достигается с помощью Советского Союза. Оккупация советскими войсками территории соседей представлялась как освобождение их от фашизма. «Тюменская Правда» производит перепечатку статьи из чехословацкой газеты, где содержатся такие слова: «С помощью Советского Союза народы нашей республики достигли свободы, какой они никогда в истории еще не имели». Наверяд ли советские люди критически относились к такого рода заявлениям. Они действительно считали себя освободителями и гордились этим. В этой же статье из чехословацкой газеты советский народ назывался «учителем». В ней выражается благодарность «...тем, кто является для нас примером и вождем на нашем пути к социализму, народам Советского Союза, которые идут от успеха к успеху, славному ВКП(б) и великому Сталину - инициатору и организатору всех побед» (38).

Господство обособленных управленческих групп не означает неприкосновенности всех чиновников, входящих в эти группы. Для того чтобы поддерживать господство всего класса (страты), необходимо постоянно избавляться от части чиновников, на которых можно списать все недостатки бюрократического государственного строя. Другими словами, нужно постоянно находить «козлов отпущения», на которых списывать все грехи. Многие номера газеты «Тюменская Правда» содержат письма граждан с критикой того или иного руководителя низового звена. Их обличают в грубости, пьянке, плохой организации управления, бесхозяйственности, получении привилегий, расхищении государственной и колхозной собственности (Щетков Е. Так не торгуют)(39). Здесь же содержатся сообщения о наказании виновных руководителей, направлении материалов в следственные органы для привлечения к судебной ответственности («Когда будет наведен порядок?») (40). Газета доказывает, что порочно не само всевластие бюрократии, а недостатки в работе отдельных управленцев. Справиться с этими недостатками можно, обращаясь с жалобой в газету или в советско-партийные органы. Такая идеологическая политика долгие годы спасала бюрократический строй, поддерживала веру людей в вождя, управленческую элиту. Иногда этот идеологический прием называют: «добрый царь и плохие бояре».

Особенностью «Тюменской Правды» было еще то, что она обращалась не только к беспартийным, но и к массе членов КПСС. Поэтому она должна была воспитывать рядовых коммунистов, указывать на то, как они должны были себя вести. Это объясняет наличие в газете статей, в которых обобщался опыт деятельности коммунистов по воздействию, в том числе, на сознание массы населения. Эти же статьи должны были выполнять роль рекламы деятельности коммунистической партии, показывать ее заботу о населении. Так, одна из передовиц, посвященная деятельности агитаторов представляла в демократическом свете политику тотального воздействия на сознание населения через рядовых коммунистов, которые должны были «нести слово правды», «мобилизовать трудящихся на самоотверженную борьбу за досрочное выполнение сталинской пятилетки, на решение величайших задач по строительству коммунистического общества», разъяснять массам решения партии и правительства», «воспитывать советский патриотизм, сознательное отношение к труду и выполнению порученного дела». «Сила нашей большевистской партии, - пишет редактор, - заключается в неразрывной связи с массами трудящихся. Партия непрерывно, изо дня в день расширяет и укрепляет эту связь». «Огромную роль в расширении и укреплении этой связи с народом играют агитаторы». «В эти дни всенародного торжества, - пишет далее редактор об агитаторах, - они провели много бесед и читок материалов о жизни и деятельности великого Сталина, о его исключительных заслугах перед Родиной и трудящимися нашей страны и всего мира» (Повседневное руководство агитаторами)(41). Только современный политолог понимает, что эта «неразрывная связь партии и народа» аналогична той, что существует у гриба, паразитирующего на стволе дерева.

Изучение приемов и методов государственной идеологической политики особенно необходимо в настоящий период, когда государство вновь захватило основные средства массовой информации и навязывает обществу выгодную управленцам идеологию.

Сноски:

1. Тюменская Правда. 1950. № 12. С. 1.
2. Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 6. С. 39.
3. Подготовка к выборам в Верховный Совет СССР и задачи печати // Тюменская Правда. 1950. № 12. С. 1.

4. Блуммер Г. Коллективное поведение // Психология масс. Хрестоматия. Самара: Издательский дом Бахрах-М, 2001. С. 562.
5. Тюменская Правда. 1950. № 3. С. 3.
6. Тюменская Правда. 1950. № 3. С. 3.
7. Тюменская Правда. 1950. № 11. С. 2.
8. Тюменская Правда. 1950. № 1. С. 2.
9. Обращение Центрального Комитета Болгарской коммунистической партии к народу // Тюменская Правда. 1950. № 18. С. 4.
10. Тюменская Правда. 1950. № 12. С. 1.
11. Тюменская Правда. 1950. № 1 с. 1.
12. Тюменская Правда. 1950. № 2 с. 1.
13. Тюменская Правда. 1950. № 4 с. 1.
14. Тюменская Правда. 1950. № 5 с. 3.
15. Тюменская Правда. 1950. № 1. С. 2.
16. Тюменская Правда. 1950. № 1. С. 1.
17. Тюменская Правда. 1950. № 11. С. 2.
18. Тюменская Правда. 1950. № 17. С. 1.
19. 1950-й! // Тюменская Правда. 1950. № 1. С. 1.
20. Тюменская Правда. 1950. № 1. С. 1.
21. Попов П.А. Два мира // Тюменская Правда. 1950. № 1. С. 2.
22. Тюменская Правда. 1950. № 12. С. 1.
23. Тюменская Правда. 1950. № 8. с. 1.
24. Ленин В.И. Пол. собр. соч. Т. 6. С. 30.
25. Тюменская Правда. 1950. № 1. С. 1.
26. Тюменская Правда. 1950. № 12. С. 1.
27. Тюменская Правда. 1950. № 11. С. 2.
28. Тюменская Правда. 1950. № 2. С. 3.
29. Тюменская Правда. 1950. № 3. С. 4.
30. Тюменская Правда. 1950. № 5. С. 2.
31. Тюменская Правда. 1950. № 6. С. 2.
32. Тюменская Правда. 1950. № 7. С. 2.
33. Тюменская Правда. 1950. № 2. С. 2.
34. Тюменская Правда. 1950. № 1. С. 2.
35. Тюменская Правда. 1950. № 11. С. 2.
36. Тюменская Правда. 1950. № 1. С. 1.
37. Тюменская Правда. 1950. № 1. С. 1.
38. Тюменская Правда. 1950. № 15. С. 4.
39. Тюменская Правда. 1950. № 4. С. 3.
40. Тюменская Правда. 1950. № 3. С. 3.
41. Тюменская Правда. 1950. № 2. С. 1.

7. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ ДЛЯ ПОДДЕРЖАНИЯ КОРРУПЦИИ

Тезисы выступления на научно-практической конференции. Екатеринбург. 29-30 мая 2001 года

Как показал опыт последних лет слабость гражданского общества России создает значительные затруднения в создании средств массовой информации, критически настроенных по отношению к действующему государственному аппарату. Последний достаточно легко нейтрализует оппозицию и успешно ведет наступление на ее печатные органы. Средства массовой информации, способных выявлять факты коррупции в государственном аппарате, придавать им гласность, становится все меньше.

Информационное пространство все более монополизировано государственным аппаратом, который использует подконтрольные ему средства массовой информации в своих целях, в том числе, в качестве идеологического прикрытия коррупционности этого аппарата.

Эти средства массовой информации пропагандируют идеи сильного патерналистического государства, при наличии которого государственные управленцы становятся независимыми от общества, а общество становится зависимым от них. Под лозунгом борьбы с хаосом и олигархами, защиты граждан от недобросовестных предпринимателей пропагандируется усиление вмешательства государства в экономическую сферу. Расширение функций и полномочий государственного аппарата, как известно, создает питательную почву для роста коррупции.

Подконтрольные государственному аппарату средства массовой информации тормозят развитие гражданской активности. С одной стороны они замалчивают факты коррупции в управленческих элитах, а с другой, применяя прием «дозированной критики», обрушиваются на коррупцию среди низших чиновников. Таким образом, создается впечатление бурной деятельности руководителей государственного аппарата, правоохранительных органов по борьбе с коррупцией. Население убеждают, что аппарат государства сам справится со своими «болезнями» без помощи институтов гражданского общества. Таким образом, «чуть подрезая побеги,» удастся сохранить «корни» коррупции.

Указанная группа средств массовой информации усиленно работает на поднятие авторитета исполнительной ветви власти — где больше всего развита коррупция — формирует культ личности президента и, одновременно, нивелирует значение представительных органов, оппозиционных партий и общественных движений, которые могут разоблачать коррупцию в высших эшелонах власти. Для подрыва доверия к оппозиции активно используются идеи о ее связи с олигархами и Западом. Фактически правящая группировка, за счет средств налогоплательщиков в период между выборами в органы государственной власти, ни на минуту не прекращает свою предвыборную агитацию.

Средства массовой информации используются правящей группой управленцев для осуществления идеологической борьбы с журналистами и изданиями, изобличающими коррупцию в государственном аппарате. Распространяются идеи о продажности этих журналистов, заказном характере всех статей. Закрытость в работе государственного аппарата не позволяет получить точных сведений о его работе. Журналистов легко обвиняют в необоснованности предположений о коррупционности чиновников. Критика правящих элит рассматривается как подрыв авторитета российского государства, непатриотичные действия. Это приводит к тому, что население безразлично относится к журналистским расследованиям, результаты которых публикуются в оппозиционной прессе. Не реагируют на них и правоохранительные органы.

Проправительственные средства массовой информации используются для поддержания репутации конкретных чиновников. Они служат трибуной для их саморекламы, которая производится через самоотчеты, интервью лояльным к ним журналистами. В марте-апреле 2001 года читатели «Российской газеты» стали свидетелями информационной поддержки высшего государственного чиновника, подозреваемого в коррупции. Читателям усиленно пытались доказать, что 18 томов уголовного дела, собранного по фактам коррупции лица, приближенного к Президенту РФ не содержат правды. Через газету на поддержку подозреваемого в коррупции была мобилизована интеллигенция, молодежь и даже дети.

В этих условиях следует принимать меры нетрадиционные для демократических стран мира. Если невозможно собирать и распространять информацию без государственных средств массовой информации, существующих за счет бюджета, то необходимо отделить их в самостоятельную ветвь государственных организаций (ветвь власти) независимую от управленческих групп иных ветвей власти: от Президента, Правительства, законодательных органов. Это позволит обеспечить объективность и беспристрастность в их работе. Из рекламных агентств государственных органов они должны превратиться в «рупоры» гражданского общества, суверенного народа.

Средства, с помощью которых обеспечивается самостоятельность органов государственной власти, хорошо известны. Финансовая независимость обеспечивается установленной в законе долей государственного бюджета, которая должна тратиться на поддержку средств массовой информации в стране. Уменьшение бюджетных расходов по этой статье не допускается.

Организационно-политическая независимость средств массовой информации обеспечивается выборностью членов государственного органа, управляющего этой сферой деятельности, непосредственно населением. Таким выборным органом может быть Комиссия по обеспечению прав граждан на информацию. Этой Комиссии должны быть переданы функции Министерства печати, телевидения и радиовещания. Коллегиальное управление в Комиссии должно предотвратить ее политическую однонаправленность. Кроме того, редакции средств массовой информации должны обладать высокой степенью самостоятельности.

В последнее время в России каждый орган государства стремится обзавестись своей пресс-службой, с помощью которой формируется благоприятное мнение общественности о работе этого органа. Фактически за счет средств налогоплательщиков создаются подразделения, нацеленные на производство и распространение искаженной информации для этих налогоплательщиков. Все подобные службы должны быть законодательно запрещены. Вместо них, в органах государства должны быть созданы представительства выше названной Комиссии или конкретного органа массовой информации, которые будут собирать объективные сведения о работе этого государственного органа и оперативно информировать о ней население.

Государственные средства массовой информации должны стать ветвью власти, которая обладает достаточной компетенцией для того, чтобы имеющимися у нее приемами и средствами выявлять факты коррупции, проводить по ним независимые журналистские расследования. Компетенция этих органов, как любого другого государственного органа или организации, должна иметь правовые гарантии. Это, в первую очередь, право требовать информацию у должностных лиц государственных органов и государственных служащих. Во-вторых, обязанность государственных органов и должностных лиц в установленные сроки выдавать полную и достоверную информацию по требованию журналистов. Такая обязанность должна быть четко зафиксирована в законах и положениях об отдельных государственных органах. Человек, желающий занять публичную должность, не может претендовать на общепринятую тайну своей личной жизни. Политики и чиновники не могут объявлять информацию о своих доходах, дружеских связях их личным делом.

В третьих, необходима строгая императивная уголовная, административная и дисциплинарная ответственность должностных лиц и служащих за сокрытие информации или ее искажение. Основным наказанием должно стать увольнение от должности за выявленные судом факты сокрытия или искажения информации, которая не является государственным секретом. Системность нарушений должна влечь за собой лишение права занимать должность в государственном аппарате в течении какого-то времени. Как известно, отношения «круговой поруки» в органах государственной власти поддерживаются их руководителями. Поэтому необходимы более строгие меры ответственности в отношении организаторов сокрытия или искажения информации о деятельности государственных органов. За образец следует взять имеющиеся в Уголовном Кодексе РФ составы правонарушений, предусматривающие ответственность за искажение или непредоставление отдельных видов информации (ст. 140, 159, 182, 195, 198, 199, 200 287, 303, 307, 308 Уголовного кодекса РФ). Такие составы имеет и Кодекс об административных правонарушениях РСФСР (ст. 40.5; 40.3; 40.11; 41.4; 45; 150.3; 157.1).

Указанные меры позволят не только обеспечить гласность в работе государственных органов, провозглашенную в Федеральном законе «Об основах государственной службы в РФ», но и произвести обновление кадров, дать дорогу молодому поколению, не испорченному духом продажности, который получил развитие в годы первичного накопления капитала в России. Ответственность должна создать условия, при которых чиновнику было бы не выгодно быть не честным.

Названная выше Комиссия могла бы осуществлять административный надзор за исполнением государственными органами и организациями законодательства о средствах массовой информации, выявлять факты правонарушений, собирать проверочные материалы и передавать их в прокуратуру или суд.

Правовые конструкции, обеспечивающие получение полной, достоверной и своевременной информации от их владельцев хорошо проработаны в налоговом праве (ст. 23, 118, 119, 121, 124, 126, 127, 129 Налогового кодекса РФ; ст. 199 Уголовного кодекса РФ).

Перечисленные меры создают возможность переориентировать средства массовой информации, идеологически обеспечивающие коррумпированность аппарата государства, на предупреждение коррупции. Такое решение проблемы вызовет мощный протест со стороны управленческих групп, поскольку для них потеря идеологических средств воздействия на массу населения будет невозможной утратой.

8. ИНФОРМАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА КАК УСЛОВИЕ ДЛЯ РАЗВИТИЯ КОРРУПЦИИ В СТРАНЕ

Статья направлена в сборник г. Волгограда. Март 2003 года.

Коррупция в государственном аппарате возникает в результате действия множества факторов: причин и условий, действующих прямо или косвенно. Очевидно, что она определяется и политикой самого государства в различных областях жизни общества, в том числе, в информационной сфере.

Речь в данной работе пойдет не об официально провозглашаемой политике государства в сфере информации, а о реально проводимой государственными органами и их должностными лицами политике. Очевидно, что современное российское государство не представляет собой монолита, управляемого президентом страны. Оно состоит из множества органов и должностных лиц, действия которых, иногда противоречивы, и создают палитру реальной государственной политики.

В политике современного российского государства, в первую очередь, по-прежнему, отражаются групповые интересы управленцев, составляющих государственный аппарат. Российское государство остается по своей сущности бюрократическим или административным. К сожалению, гражданское общество в России все еще очень слабое и не может оказывать сколько-нибудь существенное давление на деятельность государственного аппарата, влиять на сущность государства. Как отметил В.В. Игрунов, общество настолько слабо, что оно пока является не группой давления, а «группой прошения»¹³. Тем не менее, управленцы уже не могут игнорировать общественное мнение, часто поддерживаемое развитыми странами Запада. В связи с этим официально декларируемая политика государства резко отличается от реально проводимой.

Любое бюрократическое государство стремится обеспечить закрытость деятельности своего аппарата (из всего делается канцелярская тайна), поставить под свой контроль каналы производства, хранения и распространения информации, навязать обществу определенную идеологию, оправдывающую власть управленческих групп, подавить инакомыслие, особенно в виде критики деятельности аппарата управления. Прямо или косвенно такая политика способствует сохранению и развитию коррупции в стране.

1. Общеизвестным считается, что закрытость деятельности государственных органов создает благоприятную почву для коррупции¹⁴. Все антикоррупционные программы требуют обеспечить в первую очередь прозрачность деятельности аппаратов управления¹⁵. Однако в России, в последние годы, закрытость работы органов государства не уменьшилась, а наоборот возросла. Аналитики считают, что ныне действующее правительство является самым закрытым. Даже Постановление «Об обеспечении доступа граждан к информации о деятельности Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти», разрабатывалось в полной тайне от общества и ни единого фрагмента его до публики не доходило¹⁶. Засекречивание всей деятельности государственных органов вполне объясняется приходом в аппарат управления большого количества бывших военных и бывших работников спецслужб¹⁷. Поддержания режима секретности связано с их менталитетом.

Пока дисциплина в органах власти была низкая, журналисты могли получать информацию об их работе от того или иного должностного лица в частном порядке. Сведения о коррупции, даже в самых высоких эшелонах власти, просачивались в прессу. Укрепление дисциплины привело к росту закрытости деятельности государственных органов. Их руководство стало наказывать тех подчиненных, которые были слишком открыты для прессы или избавляться от таких подчиненных. Вынесения «сора из избы», связанное с фактами коррупции в организациях, стало рассматриваться как злостное нарушение корпоративной этики. Начальство начало больше заботиться о создании видимости «чистоты мундира».

Надежным препятствием, стоящим на пути получения обществом объективной информации о работе государственных учреждений, стали пресс-службы, созданные почти при всех государственных

¹³ Игрунов В.В. Гражданское общество и политические партии // Гражданское общество в России: проблемы самоопределения и развития. М.: ООО «Соверо-Принт», 2001. С. 70.

¹⁴ Номоконов В.А. Коррупция в России: увидим ли свет в конце тоннеля? // Организованная преступность и коррупция. 2000. № 4. С. 20.

¹⁵ См., например, Глобальная программа против коррупции ООН. Антикоррупционный набор инструментов. С. 38 // www.nobribes.org

¹⁶ Привалов А. Об удачном заседании правительства // Эксперт. 2003, № 5. С. 12.

¹⁷ Шаблинский И. Расколотое общество, консолидированная власть // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2002, № 2. С. 91.

органов¹⁸. Они избавляют государственных чиновников, которые не всегда умеют обманывать, от необходимости непосредственного контакта с журналистами и населением. Работники пресс-служб являются, как правило, профессионалами в своем деле и умело создают позитивный имидж своей организации, даже если она погрязла в коррупции.

Россия остается не правовым государством, а потому роль законодательства в ней не велика. В основе регулирования поведения государственных служащих по-прежнему лежит приказ начальника. Но, даже в условиях декларативности законов, государство не спешит принимать нормативные акты о доступе населения к информации о деятельности государственных органов. Проект закона о доступе граждан к информации о работе государственных органов давно разработан, но не принят Государственной Думой. В России, только Калининградская область приняла закон подобного рода (Закон Калининградской области «О порядке предоставления информации органами государственной власти Калининградской области» от 27 июня 2002 года). Попытки принять нормативные акты о доступе граждан к информации на муниципальном уровне пока остаются безуспешными¹⁹.

Закрытой для общества и самого государства остается информация о доходах государственных служащих. Имеющиеся положения о декларировании доходов (ст. 12 Федерального закона «Об основах государственной службы РФ»)²⁰, государственные служащие легко обходят, оформляя свое имущество на родственников и подставных лиц. Президент РФ решительно отказался подписывать закон «О коррупции», в котором предусматривалось введение обязательного декларирования доходов родственников государственных служащих. Это было сделано под предлогом защиты прав человека.

Управленческий аппарат государства пока с успехом борется с попытками некоторых журналистов придать гласности факты коррупции. У журналистов нет возможности провести полноценное журналистское расследование. Они вынуждены пользоваться не достаточно проверенными сведениями. В результате их обвиняют в клевете, посягательстве на честь и достоинство чиновников²¹. Судебные органы часто становятся на сторону чиновников и принимают решения, направленные на уничтожение печатных изданий, посмевших критиковать их коллег²².

Правовая политика государства не обеспечивает пока должного уровня гласности в правотворчестве. Нормативные акты Федерации и субъектов Федерации не содержат обязательных требований публичного обсуждения проектов законов, в частности проектов законов о бюджете. Не обеспечены правовые и организационные гарантии для гласного принятия решений административными органами о выдаче компаниям лицензий на отдельные виды деятельности, о распределении государственных (муниципальных) заказов²³.

Таким образом, усиление закрытости деятельности государственного аппарата создает условия для бесконтрольности и безответственности государственных служащих и политиков перед обществом, для успешного сокрытия фактов коррупции.

2. Вторым направлением политики отечественного государства в информационной сфере является **возврат под свой контроль основных каналов распространения информации в обществе**. К середине 90-х годов XX века, часть средств массовой информации (СМИ) перешла в частные руки и стала использоваться для осуществления давления на государственный аппарат, в частности для придания гласности фактов коррупции в высших эшелонах власти. Не благоприятная финансовая среда не позволила выжить независимым от государства СМИ. Большинство из них попало в финансовую зависимость от групп управленцев государственных и муниципальных органов. 2001 год отличался переходом важнейших электронных СМИ под контроль зависимых от государства компаний²⁴. Журналистов, осмеливающихся выявлять факты коррупции, убивают наемные киллеры²⁵, избивают²⁶, запугивают иным путем. Против неугодных аппарату управления средств массовой информации используют правоохранительные органы, которые усиленно ищут поводов для привлечения независимых СМИ и их работников к какой-либо мере юридической ответственности²⁷. Очередным предложением для

¹⁸ См., например, Указ Президента РФ № 430 21 апреля 1998 года «Об утверждении Положения об Управлении Пресс-службы Президента РФ» (действует с изменениями от 1 сентября 2000 года) // СЗ РФ. 1998. № 17. Ст. 1913.

¹⁹ Общественные слушания «О доступе граждан к муниципальной информации» // Прозрачный город. Новосибирск. «Сибпринт, 2002. С. 91-109.

²⁰ СЗ РФ. 1995, № 31. Ст. 2990.

²¹ Совместный проект «Новой газеты» и Фонда защиты гласности // Новая газета. 2001. № 21. С. 15.

²² Федотов М. Российское право массовой информации на фоне общеевропейских стандартов: контрасты и полутона // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2001. № 3. С. 105.

²³ Бремя государства и экономическая политика (либеральная альтернатива) // Общество и экономика. 2002, № 10-11. С. 34-37.

²⁴ Железнова М. Это моя добыча // Новая газета. 2001. № 20. С. 7.

²⁵ Горево Р. Программное убийство // Новая газета. 2001. № 21. С. 15.

²⁶ Горево Р. Мрачный сентябрь // Новая газета. 2002. № 74. С. 15.

²⁷ Причуй людей к молчанию, государство быстро входит во вкус // Новая газета. 2001. № 22. С. 5.

ограничения конституционной свободы средств массовой информации стала борьба с террористической деятельностью²⁸. В результате, по уровню обеспечения свободы средств массовой информации в 2002 году Россия попала на 121 место в мире²⁹. Г.А. Явлинский утверждает, что средства массовой информации в современной России уже стопроцентно контролируются властями³⁰.

Таким образом, гражданское общество потеряло один из главных инструментов, посредством которого в развитых странах мира обеспечивается прозрачность деятельности государственного аппарата и предотвращается коррупция.

3. Контроль над основными каналами распространения информации позволяют управленческим группам **использовать их для распространения нужной им идеологии** и создавать положительный имидж действующих чиновников и политиков.

Зависимые от государственного аппарата СМИ замалчивают факты коррупции, особенно в высших эшелонах власти. Им позволено осуществлять только дозированную критику мелких чиновников, показывая при этом бурную деятельность руководителей государства в борьбе с коррупцией и поддерживая миф о «добром царе и плохих боярах». Перед ними ставится задача, обеспечения доверия граждан к государству. Поэтому они должны доказывать, что доблестные правоохранительные органы в состоянии выявлять имеющие место факты коррупции и привлекать всех виновных к ответственности³¹. Население убеждают, что аппарат государства сам справится со своими «болезнями» без помощи институтов гражданского общества. Таким образом, «чуть подрезая побеги», удается сохранять «корни» коррупции.

Средства массовой информации используются группами управленцев для осуществления идеологической борьбы с журналистами и изданиями, изобличающими коррупцию в государственном аппарате. Распространяются идеи о продажности этих журналистов, заказном характере всех статей³². Это приводит к тому, что население безразлично относится к журналистским расследованиям, результаты которых публикуются в оппозиционной прессе. Не реагируют на публикации о фактах коррупции и правоохранительные органы.

Проправительственные средства массовой информации используются для поддержания репутации конкретных чиновников. Они служат трибуной для их саморекламы, которая производится через самоотчеты, интервью лояльным к ним журналистами. В марте-апреле 2001 года читатели «Российской газеты» стали свидетелями информационной поддержки высшего государственного чиновника, уличенного правоохранительными органами на Западе в коррупции. Читателям усиленно пытались доказать, что материалы, собранные в 18 томах уголовного дела в Швейцарии, по факту коррупции высшего должностного лица Российской Федерации, не содержат правды. Через газету на поддержку подозреваемого в коррупции была мобилизована интеллигенция, молодежь и даже дети.

Таким образом, средства массовой информации из орудия гражданского общества по контролю за аппаратом управления и профилактики коррупции превращены в средства пропаганды и политической рекламы, с помощью которых скрываются недостатки всей политической системы и коррупция в органах власти³³.

4. Информационная политика современного государства направлена **на воспрепятствование развитию гражданского общества** и политической системы, которые смогли бы эффективно противодействовать коррупции. С помощью пропагандистских средств, имеющихся в распоряжении государства, в обществе распространяются идеи вождизма, патернализма. В последнее время, для контроля над населением, государство пытается использовать христианскую религию, которая носит явно этатистский характер. Аппарат управления церкви сам не отличается моральной чистотой и, в обмен на материальную поддержку со стороны государства, готов освящать его деятельность.

Подконтрольные государству СМИ не могут говорить о коррумпированности сложившейся политической системы, в которой нет сильной оппозиции, способной систематически осуществлять критику действующих политиков и чиновников, выявлять факты коррупции и придавать их гласности. Для подрыва доверия граждан к оппозиции активно используются идеи о ее связи с олигархами и Западом. При отсутствии сильной оппозиции, действующий государственный аппарат оказывается не заменимым. На место плюрализма идей идет прежнее единомыслие. Критика правящих элит нередко рассматривается как подрыв авторитета российского государства, непатриотичные действия. СМИ, подконтрольные исполнительной ветви власти, принижают роль представительной ветви власти, которая является важнейшим инструментом контроля за аппаратом управления на Западе.

²⁸ Кагарлицкий Б. Война против свобод // Новая газета. 2002. № 83. С. 9.

²⁹ Чуткова В. По свободе слова у нас 121-е место // Новая газета. 2002. № 83. С. 4.

³⁰ Гражданское общество и власть. Пути и проблемы взаимодействия // Правозащитник. 2002. № 1. С. 40.

³¹ Безменов А. Вор в воде не тонет // Российская газета. 2003. № 8. С. 1, 2.

³² Открытые письма бывших друзей // Российская газета. 2001. 10 апреля. С. 3; Тернер и десять заповедей // Российская газета. 2001. 10 апреля. С. 3.

³³ Резолюции Всероссийского чрезвычайного съезда в защиту прав человека // Правозащитник. 2001. № 1. С. 21.

Люди, верящие в вождя, могут простить ему и его аппарату все прегрешения, в том числе и коррупционные. Это наглядно иллюстрируется на примере Татарстана и Башкортостана, где, по мнению экспертов, уровень коррупционных связей гораздо выше, чем в других регионах России. При этом социологический опрос граждан показывает, что они не замечают этой коррупции. Кроме того, граждане этих республик голосуют на выборах в органы власти за того, на кого укажет высшее руководство, вне зависимости от коррупционности кандидата на должность. Здесь нет критического отношения к претендентам на власть.

Средства массовой информации пропагандируют идеи сильного патерналистского государства, при наличии которого государственные управленцы становятся независимыми от общества, а общество становится зависимым от них. Под лозунгом борьбы с хаосом и олигархами, защиты граждан от недобросовестных предпринимателей пропагандируется усиление вмешательства государства в экономическую сферу. Расширение функций и полномочий государственного аппарата, как известно, создает питательную почву для роста коррупции.

Представители формирующегося в России гражданского общества должны видеть порочность проводимой сегодня государством политики в области информации и, по мере возможности, оказывать ей сопротивление.

9. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИНТЕЛЛИГЕНЦИИ ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ ИНТЕРЕСОВ ОБОСОБЛЕННЫХ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ГРУПП

// Интеллигенция и проблемы формирования гражданского общества в России. Тезисы докладов Всероссийской конференции 14-15 апреля 2000 г. Екатеринбург. 2000. С. 124-125

с. 124.

В данной работе слово интеллигенция используется для обозначения социального слоя, профессионально занятого умственным трудом, связанным с производством и распространением идей. В эту группу включаются ученые, работники образования, юристы.

Обычно, в исследованиях делается акцент на заслугах интеллигенции в обеспечении демократии и контроля за властью. Но, не следует забывать, что интеллигенция одновременно является важнейшим орудием реализации интересов, обособленных от общества управленческих групп. Она может использоваться этими группами для воспрепятствования формированию правового гражданского общества, которое ограничивает с помощью правовых средств свободу управленцев, делает их ответственными перед обществом, ставит их привилегии в зависимость от полезных для общества результатов труда. Из правящего слоя управленцы превращаются в обслуживающий потребности гражданского общества персонал.

Управленческие группы привлекают интеллигенцию себе на службу разными способами. В советский с. 125.

период ученые, преподаватели были поставлены в условия, при которых они могли работать только под контролем партийного аппарата и в его интересах. Того кто сопротивлялся уничтожали, лишали возможности заниматься творческим трудом. Часть интеллигенции получает должности в управленческом аппарате и сами обеспечивают господство чиновников над обществом. Обслуживание управленческого аппарата всегда хорошо оплачивалось. Особо отличившиеся получают славу, почетные звания, материальные богатства. Слабая защита прав на результаты интеллектуального труда и вытекающее отсюда неумирующее положение интеллигенции, толкает ее на путь беспринципности и продажности.

Часть российской интеллигенции боится своего народа, который не очень культурен, склонен минимализировать свои усилия по производству материальных благ, способен к безрассудным бунтам. Поэтому она сознательно выступает против демократии, за укрепление господства управленческих элит, во главе с царями, вождами, президентами.

Интеллигенция используется в целях: (а) апологетики господства управленческих групп над обществом; (б) критики демократии, самоуправления, концепций правового государства и общества.

Талант ученых направляется на формирование идеологии, обеспечивающей реализацию указанных целей. Советские ученые работали на конкретный заказ, который им спускали руководители партии. Их задача сводилась к подведению наукообразной базы под идеи, выработанные партийными вождами. Необходимая управленцам идеология может опираться на научные взгляды мыслителей, приспособленные к политическим нуждам. Так, руководители третьего рейха адаптировали под себя взгляды Ф. Ницше, Фихте, И. Канта, Шеллинга, Гегеля. Руководители коммунистической партии в СССР применяли для оправдания своего господства взгляды К. Маркса и Ф. Энгельса.

Препятствуют формированию правового гражданского общества этатистские, патерналистские, элитаристские теории государства. Отечественные ученые не мало потрудились для оправдания тоталитарного государства. Действуя в том же направлении сегодня, они преувеличивают демократичность действующего государства, замалчивают его авторитарные черты, предлагают вернуться к государству, по-отечески опекающему своих граждан. Ученые-юристы участвовали в создании проекта действующей Конституции РФ. Они обеспечили научное обоснование необходимости сверх сильной, но подконтрольной обществу и правоохранительным органам власти президента и его администрации. В России оказались ослабленными судебная власть, прокуратура, парламентский контроль за исполнительными органами государства.

Наряду с учениями, прямо отвергающими демократию, республиканскую форму правления, парламентаризм, разделение властей, существуют теории, искажающие эти идеи. Сегодня уже вполне очевидно, что пролетариат, как класс занятый в основном физическим трудом, не может стать опорой сильного гражданского общества. Нельзя создать стабильное правовое общество, опираясь на либеральные идеи формальной демократии. Правовое государство следует отличать от государства законности. Первое ограничено правом, источником которого является общество. Второе самоограничивает себя законами, исходящими от управленческих элит.

Обособленные управленческие группы вполне устраивает, господствующее в наших юридических вузах, идеалистическое и недialeктическое направление юридического позитивизма. Изучение законодательства в отрыве от реальной юридической практики позволяло аргументировано доказывать, что в середине 30-х годов СССР сделал значительный шаг по расширению демократических прав и свобод советских граждан. Неспособность юристов за нормами позитивного права увидеть интересы общества и отдельных социальных групп приводит к тому, что они не могут сознательно участвовать в политической жизни, реализовать потребности гражданского общества в процессе выработки правовой политики и правотворчества. Так же как и рядовые граждане, выпускники юридических факультетов легко поддаются обману со стороны управленческих элит.

Естественно-правовые теории идеалистического толка, отрицающие выражение в праве интересов активных и организованных социальных групп, иногда служат хорошим прикрытием эгоистической правовой политики бюрократии. Идеями справедливости и равенства оправдывали введение государственно-бюрократической собственности. Ссылками на естественное право частной собственности и свободы предпринимательства оправдывают сегодня в России раздел общественных богатств между небольшой группой управленцев и приближенных к ним лиц. Идеи естественного права не раз применялись для распространения правового нигилизма и беззакония.

10. НАРУШЕНИЯ ПРАВ ГРАЖДАН В ИНФОРМАЦИОННОЙ СФЕРЕ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВА

// Информационное право в условиях глобализации мирохозяйственных связей: новые тенденции и перспективы развития. Сборник статей преподавателей, аспирантов, соискателей и студентов. Екатеринбург: Изд-во Гуманитарного ун-та, 2004. С. 10-13

с. 10

В демократических странах мира сформировались общепризнанные нормы, закрепляющие права граждан и журналистов на получение информации о жизни общества и деятельности государства. Эти нормы должны быть распространены и на те страны, которые намерены развивать у себя демократические отношения. Россия признала недопустимость установления какой-либо одной идеологии в качестве государственной или обязательной (ч. 2 ст. 13 Конституции РФ) и закрепила в своей Конституции свободу слова и свободу печати (ч. 1, 4 и 5 ст. 29 Конституции РФ).

Естественно, демократические нормы противоречат интересам управленческих групп, обособленных от общества и неизбежно будут нарушаться ими. «Я думаю, - говорит М. Полторанин, - что в любом государстве, любая власть хочет, что бы средства массовой информации ходили по струнке перед властью» (1). Особенности этих групп общества заключаются в том, что они могут определять деятельность государственных органов, реализовать свои интересы через нарушения информационных прав граждан органами государства.

Наибольшую опасность для конституционного строя имеют правонарушения высших органов государственной власти.

1. **Президент** страны. Нарушение прав граждан на информацию могут совершать даже президенты самых демократических стран мира. Составной частью уотергейтского дела являлось сокрытие президентом США Никсоном сведений об организации прослушивания в штаб-квартире демократической партии.

Представители международных организаций по защите прав журналистов обвиняют президента Беларуси Лукашенко в организации устранения свободы слова и печати в стране (2). В своих

С. 11

выступлениях он прямо говорит о том, что государство должно навязывать обществу определенную идеологию (3), т.е. открыто поддерживает тоталитаризм.

В последние годы в России государство проводит политику по вытеснению с информационного поля независимых от государства средств массовой информации, особенно электронных. Имеют место многочисленные факты преследования журналистов за критику органов власти и отдельных должностных лиц. Гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина является Президент РФ. Кроме того, именно он должен обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие всех органов государственной власти (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ). Именно он обязан определять основные направления внутренней политики государства (ч. 3 ст. 80 Конституции РФ). Исходя из этого, на Президента России возлагается вина за то, что государство проводит выше названную политику по ограничению прав граждан на информацию и бездействует там, где должно действовать во имя обеспечения этих прав. Введение цензуры на информацию, поступающую из Чечни, возложено на помощника Президента РФ.

2. **Представительные** органы могут принимать законы, нарушающие права граждан на информацию. Так, Федеральное Собрание РФ в 2002 году приняло Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ» (4) в котором фактически запретило средствам массовой информации высказывать собственные суждения о кандидатах в органы власти в период избирательной кампании (5). Конституционный Суд РФ признал данные положения названного закон не конституционными (6). Представительные органы могут нарушать права граждан на информацию путем бездействия, т.е. не принятия необходимых в демократическом государстве законов. Например, в России не принят закон о доступе граждан к информации, находящейся в органах власти. Проект этого закона не раз предлагался депутатам Государственной Думой, но был ими отвергнут. Подобного рода законы приняты в большинстве демократических стран (7).

С. 12

3. **Исполнительные** органы власти в нарушение демократических норм могут создавать затруднения в работе независимых от государства средств массовой информации, вводить цензуру, через управление государственными средствами массовой информации превращать их в органы государственной пропаганды (8). Решающую роль в этих процессах играют специальные министерства по делам в информационной сфере, которые Оруэл назвал «министерствами правды».

Исполнительные органы власти являются основными носителями общественно-

значимой информации необходимой гражданам страны для оценки деятельности государства. Поэтому именно они, чаще всего, нарушают принцип открытости работы и создают ограничения в доступе граждан и журналистов к необходимой им информации (9).

В преследовании журналистов, независимых от государства средств массовой информации могут участвовать **правоохранительные** органы. Например, органы государственной безопасности России в последние годы несколько раз пытались привлечь к уголовной ответственности журналистов, придающих гласности факты загрязнения окружающей среды военными (10). Правоохранительные органы так же могут быть виновны в не принятии должных мер по защите жизни, здоровья, имущества журналистов, в халатном отношении к раскрытию преступлений против журналистов.

4. **Суды** из органов правосудия могут превращаться в органы репрессий против журналистов. Например, в России суды иногда обвиняются правозащитниками в вынесении неоправданно суровых приговоров журналистам за клевету и оскорбления. Редакции газет обязываются выплачивать потерпевшим от клеветы такие денежные суммы, которые разоряют эти печатные издания. (11).

5. Правозащитные организации отмечают, что в нарушении прав граждан на информацию активно принимают участие государственные органы **субъектов Российской Федерации** (12). Главы

с. 13

регионов и их администрации превращают региональные средства массовой информации в свои пропагандистские инструменты, используют их для манипуляции сознанием населения. Средства массовой информации ставятся в финансовую зависимость от государственных органов. Руководство этих органов осуществляет подбор кадров редакций средств массовой информации из числа лояльных им журналистов. Главы регионов лично берутся направлять деятельность редакций средств массовой информации (13).

Исследование правонарушений, совершаемых органами власти, позволяет раскрыть реальную, а не декларируемую политику государства в информационной сфере, дать характеристику политического режима этого государства.

Сноски:

1. Судьбы гласности: Материалы международной научно-практической конференции «Судьбы гласности 1986-2001. Опыт ее защиты 1991-2001. М.: Мельгир, 2001. С. 74.
2. Лупис А. Административное удушение // Медиа экспресс. 2003. № 3 (3). С. 5-6.
3. Пастухов М. Без изменений к лучшему // Медиа экспресс. 2003. № 2 (2). С. 4.
4. Собрание законодательства. 2002. № 24. Ст. 2253; № 39. Ст. 3642.
5. Обреченные на немолчу? СМИ в период выборов: законы, комментарии, рекомендации. М.: Галерея, 2003. С. 21-22.
6. Вестник Конституционного Суда РФ. 2003. № 6. С. 3-18.
7. Смотрите, например, Марвик К.М. Ваше право на правительственную информацию. СПб.: Издательство Манускрипт, 1996.
8. Средства массовой информации и выборы. Аналитический обзор. М., 1999. С. 12.
9. Ежегодник Фонда защиты гласности: Итоги 1999 года. М.: Галерея, 2000. С. 20.
10. Дело № 11. Ответный ход. М.: Галерея, 2003.
11. Острова гласности-2: Хроника. Миссии ФЭГ в регионы России. Публикации. М.: Галерея, 2003. С. 20, 26, 31, 56, 137.
12. Горевой Р., Полоницкий П. Положение СМИ в Краснодарском крае // Взгляд. 2003. № 1. С. 40-48.
13. Информационные споры: как в них победить? М.: Издательство Галерея, 2002. С. 50-51.

11. Механизм нейтрализации прав граждан на получение общественно-значимой информации и задачи его демонтирования

Статья в сборник по информационному праву Института государства и права АН РФ. Ноябрь 2003 года

Общественно-значимой следует считать информацию, которая необходима людям для эффективного и осознанного решения вопросов развития общества, больших социальных групп (национальных, территориальных). Этот род информации должен отделяться от иной информации носящей личный характер или представляющей коммерческую или государственную тайну.

Право российских граждан на получение общественно-значимой информации вытекает из ч. 4 ст. 29 Конституции РФ, которая говорит об информации вообще. С наличием права на получение этой информации связано действие ч. 1 ст. 32 Конституции РФ, которая закрепляет право граждан участвовать в управлении делами государства. Человек, не обладающий достаточными знаниями о жизни общества и государства, не может разумно участвовать в управлении, становится орудием в реализации чьих-то интересов. Не реализовав права на получение общественно-значимой информации, граждане не могут осознанно участвовать в выборах своих представителей в органы власти (ч. 2 ст. 32 Конституции РФ). В этом случае, они неизбежно станут объектами политического обмана. Без определенных знаний устройства государственного механизма люди не в состоянии воспользоваться имеющимися инструментами защиты своих прав и законных интересов (судебными, административными). Не может быть демократической страна (ст. 1 Конституции РФ), где не обеспечен контроль граждан за государственным аппаратом и подотчетность этого аппарата перед населением. Народ, состоящий из несведущих граждан, не может быть источником власти и носителем суверенитета (ч. 1 ст. 3 Конституции РФ). Он неизбежно превращается в объект манипулирования обладающих знанием элит.

Кроме норм Конституции РФ право граждан на получение общественно значимой информации вытекает из достаточно демократичного Закона РФ «О средствах массовой информации»³⁴, а так же Закона РФ «Об информации, информатизации и защите информации»³⁵.

Однако, все эти многочисленные правовые положения не реализуются в полной мере. В литературе говорится о системе барьеров в реализации права на информацию³⁶. Автор данной статьи предлагает выделять механизм нейтрализации прав граждан на получение общественно-значимой информации. Этот механизм представляет собой **систему**, состоящую из социально-экономических, политико-организационных, идеологических и правовых элементов, взаимосвязанных между собой.

Движение России по пути демократии предполагает решение задачи демонтажа названного механизма. Но для того, чтобы операция была успешной, необходимо хорошо изучить этот механизм.

1. Социально-экономический элемент механизма нейтрализации

Право на общественно-значимую информацию будет активно использоваться в России только при появлении массового среднего класса: активного, имущего, желающего расширить свои права за счет ограничения господства класса управленцев. Самой активной его частью, конечно, будут предприниматели, доходы которых зависят от получения знаний. Это доказывает история европейских стран. Требование прозрачности деятельности государственного аппарата, появилось вместе с развитием капитализма и свершением буржуазных революций.

В России пока нет массового среднего класса и свободного предпринимателя. В стране возникли отношения номенклатурного капитализма. Большая часть предпринимателей лично связана с какими-то должностными лицами и получает необходимую им информацию непосредственно, не используя правовые инструменты. Поэтому норма закона, дающего право на информацию, остается не востребованной массой управомоченных субъектов.

Неимущее население ограничивает свои требования рамками предоставления средств для существования (выживания). Оно не использует право на общественно-значимую информацию, даже если этому ни что не препятствует. Например, в современной России общественно-политические издания не пользуются таким спросом среди населения как «желтая пресса». К этому надо добавить, что

³⁴ Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 7. Ст. 300; Собрание законодательства РФ. 1995. № 3. Ст. 169; 1995. № 24. Ст. 2256; 1995. № 30. Ст. 2870; 1996. № 1. Ст. 4.

³⁵ Собрание законодательства РФ. 1995. № 8. Ст. 609.

³⁶ Дзялошинский И. Доступ к информации – ключевая проблема гласности сегодня // Судьбы гласности: Материалы международной научно-практической конференции «Судьбы гласности 1986-2001. Опыт ее защиты 1991-2001. М.: Мельгир, 2001. С. 36.

получение серьезной информации о политической и экономической жизни страны требует значительных затрат и общество неумолимо не готово платить свои деньги за эту информацию.

Важнейшим каналом получения информации во всех странах мира являются средства массовой информации. «Придушить» независимые от государства средства массовой информации в России удалось с помощью высоких налоговых ставок, которые применяются ко всей предпринимательской деятельности. Существующие налоговые льготы не делают издание газет, журналов, радио и телепередач выгодным бизнесом. При этом, собираемые налоги государство тратит на поддержание средств пропаганды своей деятельности, которые работают на дезинформацию общества. Сегодня управленческий аппарат государственных и муниципальных органов вернул себе контроль за основными каналами распространения массовой информации, поддерживая только видимость свободы движения информационных потоков и доступа граждан к информации³⁷.

Тесно связаны с экономикой технические вопросы распространения информации. Пока еще невозможно потребовать, чтобы вся информация о деятельности государственных и муниципальных органов помещалась на электронных носителях. Кроме того, Россия отстает от развитых стран мира по числу населения, имеющего возможность работать с компьютерами и выходить в Интернет.

2. Политико-организационный элемент механизма нейтрализации права на информацию

Подавить стремление общества к получению общественно-значимой информации может государство, обладающей большей силой, чем гражданское общество и его политические силы. Слабая политическая оппозиция может обращаться к государственным органам только с просьбами выдать необходимую информацию. Требования ее остаются не услышанными и не поддержанными обществом. Устранение независимых от государственных органов телевизионных каналов в России в последние годы не вызвали ни массовых митингов, ни демонстраций, ни требования отставки президента и правительства, как это происходило, например, в Чехии³⁸. Многие оппозиционные политические партии не имеют даже собственных общероссийских партийных печатных изданий. Одновременно, партии, существующие при президенте, используют для распространения выгодной им информации государственные печатные издания, существующие на деньги налогоплательщиков.

В России уже есть правозащитные организации, в том числе специализирующиеся на защите прав граждан на информацию, но они еще очень слабы и могут только собирать сведения о нарушениях закона. Принудить государство встать на защиту граждан, организовать самих граждан для оказания давления на государство, они не могут.

Фактическое устранение разделения властей и концентрация власти в руках президентских структур (а в регионах, у глав субъектов Федерации и глав администраций) привела к тому, что представительные органы власти не выступают на защиту свободы средств массовой информации, не принимают законов о свободе доступа граждан к информации, которой обладают государственные (муниципальные) органы, не придают гласности ту информацию, которую получают от органов исполнительной власти. Отчужденность представительных органов от избирателей стимулирует их самих скрывать информацию о своей деятельности.

Судебные органы пока недостаточно отделены от исполнительных и используются для подавления свободы средств массовой информации³⁹.

Министерство печати телевидения и радиовещания является частью правительственного механизма и не заинтересовано обеспечивать права граждан на получение информации. Оно больше заботится о закрытости работы государственных органов и дезинформации граждан о их деятельности.

Правоохранительные органы, находящиеся под контролем президентских структур и исполнительной власти, не могут принимать действенных мер к должностным лицам, нарушающим права граждан. Более того, они сами являются орудиями преследования журналистов⁴⁰. Журналисту, дающему критическую информацию об органах власти, жить в России не безопасно⁴¹.

Органы статистики, подчиненные исполнительным органам, вынуждены учитывать интересы руководства и искажать собираемую информацию.

Сами исполнительные органы, не только в России, но и в самых развитых странах, естественно, противятся расширению гласности в своей деятельности.

Значительная часть государственных органов сегодня постаралась поставить барьеры на пути непосредственного общения должностных лиц с гражданами и журналистами⁴². Таким барьером стали служить пресс-службы и специалисты по связи с общественностью. Используя новейшие достижения науки публик

³⁷ Горевой Р., Полоницкий П. Положение СМИ в Краснодарском крае // Взгляд, 2003. № 1. С. 40-48.

³⁸ Дворжак М. Конфликт, о котором все говорили // Правозащитник, 2001, № 1. С. 98-102.

³⁹ Федотов М. Российское право массовой информации на фоне общеевропейских стандартов: контрасты и полутона // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2001. № 3. С. 105.

⁴⁰ Новая газета, 2001. № 21. С. 15.

⁴¹ Ежегодник Фонда защиты гласности: Итоги 1999 года. М.: Галерея, 2000. С. 64.

⁴² Ермолин В. Пресса и пресс-службы: общий корень не обнаруживается // Взгляд: Ежеквартальный аналитический бюллетень Фонда защиты гласности. 2003. № 1. С. 18-23.

рилейшнз, эти службы обеспечивают дезинформацию граждан о работе своих организаций, создавая им позитивный имидж и скрывая от общества реально существующие проблемы.

Сопrotивление властных органов введению режима информационной открытости называется главным препятствием в реализации права граждан на информацию⁴³.

3. Идеологический элемент механизма нейтрализации прав граждан на информацию

Главным препятствием на пути реализации права граждан на получение общественно-значимой информации выступает дух патернализма, распространенный в обществе. Народ как бы вступает с государством в общественный договор, в соответствие с которым люди отказываются от участия в управлении государством, в том числе, от знания о его деятельности в обмен на выполнение этим государством опекунских функций по отношению к народу. Самим думать о своем будущем, о том, как устроить жизнь общества и государства хлопотно. Легче верить в «добротого царя» и упорно надеяться на то, что он появится или уже появился. Люди, хорошо разбирающиеся в законах физики, химии, управляющие сложнейшей техникой, обрекают себя на полное незнание или знание только мифов о том, как работает политическая система общества и государства. Они остаются пассивными даже при наличии возможности получить истинную информацию общественно-политического и экономического характера. Часть населения хотела бы оставаться в «счастливом неведении». Люди не только не готовы защищать свое право на информацию о жизни общества, но, как показывают опросы социологов, готовы поддержать введение цензуры в стране⁴⁴.

Даже люди, настроенные демократически, не всегда понимают ценность права на получение общественно-значимой информации. Пренебрежение в обществе к праву на информацию порождает не уважение этого права должностными лицами.

Управленцам не выгодно реализация гражданами своего права на информацию. Открытость в работе государственных (муниципальных) органов затруднит реализацию управленцами своих частных и групповых интересов, понизит их социальную значимость, превратит их из «хозяев» в «обслуживающий общество персонал».

Обычаи «канцелярской тайны», «не вынесения сора из избы» и сложившиеся на их основе нормы чиновничьей корпоративной морали имеют большее влияние на поведение публичных служащих, чем нормы закона.

4. Правовая система как элемент механизма нейтрализации прав граждан на получение информации

Чтобы понять, как нейтрализуется право на получение информации, провозглашенное в ч. 4 ст. 29 Конституции РФ, необходимо сравнить имеющийся в России правовой механизм реализации этого права с механизмом, который обеспечивает режим наибольшего благоприятствования для выдачи информации, например, в библиотечном деле.

Нормы законодательства в России не предусматривают создания специальных учреждений для граждан (по аналогии с библиотеками), в которые бы оперативно поступала вся информация о работе государственных (муниципальных) органов для ознакомления с ней граждан. Названная информация долгое время остается у ее производителей и не доступна для граждан. По истечении длительного времени, часть ее поступает в архивы, фонды которых не столь доступны как фонды публичных библиотек. Большая часть российских архивов остается засекреченной⁴⁵. Кроме того, сбор информации о деятельности государственных (муниципальных) органов возлагается на сами эти органы (ч. 1 ст. 13 Закона РФ «Об информации, информатизации и защите информации»), что позволяет им представлять выгодную им информацию и скрывать невыгодную.

Законодательство часто не предписывает производителям и хранителям информации, в лице государственных (муниципальных) органов и их должностных лиц, выдавать ее гражданам. Четко такая обязанность сформулирована в Конституции РФ только по отношению документов и материалов, непосредственно затрагивающей права и свободы человека (ч. 2 ст. 24). Требования, закрепленные в ч. 2 ст. 12 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации», оказываются недостаточными и, кроме того, сформулированы в бланкетной форме со ссылками на другие законы, уставы органов и организаций, положения о них. Обязанности предоставлять гражданам всю имеющуюся информацию не закреплено в законе РФ «Об основах государственной службы РФ»⁴⁶, в положениях об отдельных органах власти и должностных инструкциях.

Не всегда публичные органы документируют свои действия и принятые решения. Часто, незаконные предписания имеют устный характер, а незаконные действия тщательно скрываются. Например, работники милиции чаще всего не документируют административные задержания, которые они производят на улице, что затрудняет

⁴³ Дзялошинский И. Доступ к информации – ключевая проблема гласности сегодня // Судьбы гласности: Материалы международной научно-практической конференции «Судьбы гласности 1986-2001. Опыт ее защиты 1991-2001. М.: Мельгир, 2001. С. 38.

⁴⁴ Железнова М. Чтоб тебя цензор обкорнал! // Новая газета. 2001. № 21. С. 11.

⁴⁵ На прием к виртуальному министру // Российская газета. 2003. № 82. С. 6.

⁴⁶ СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.

контроль за ними и обжалование их действий. Уполномоченный по правам человека в РФ указывал на факты того, как руководители Республика Калмыкия выносили устные распоряжения о запрете издательствам печатать тираж газеты «Советская Калмыкия сегодня», а почтовым отделениям распространять эту газету⁴⁷.

Очень часто публичные органы вообще не обязаны издавать для граждан **справочники** о структуре своих подразделений, вопросах, которые они решают, правилах обращения граждан в эти структуры для решения тех или иных вопросов (какие документы надо представить, какова оплата услуг, какова процедура решения вопросов, сроки их решения, куда обращаться с жалобой на нарушение прав). Люди не знают куда, за какой информацией, в каком порядке обратиться. Все это, как известно, делает человека зависимым от произвола должностного лица и стимулирует коррупцию.

Сегодня Министерство путей сообщения ввело хорошее правило. В каждом пассажирском железнодорожном вагоне написано, кто обслуживает пассажиров и куда можно обратиться с претензиями на неудовлетворительное обслуживание. Это правило не действует в работе большинства должностных лиц. Не легко идентифицировать работника милиции, ткнувшего вам в лицо красной корочкой или даже открытой страницей удостоверения. На кабинетах работников государственных и муниципальных органов не всегда висят таблички с фамилиями работников, ведущих прием. Редко встречается информация о том, в какую инстанцию можно обратиться с жалобой на работу того или иного подразделения. Даже в официальной прессе признается, что гражданину очень сложно узнать, где расположено то или иное учреждение, какие функции оно выполняет⁴⁸.

Известно, что в механизм реализации права должны входить **процессуальные** нормы. В России не принят закон о свободном доступе граждан к информации, имеющейся в публичных органах, который должен определить процессуальный порядок передачи информации гражданам. Отсутствие процессуального порядка приводит к торможению действия самой материальной нормы.

Придя в библиотеку, мы в первую очередь обращаемся к каталогам книг, имеющихся на хранении. Нормативные акты, регулирующие деятельность публичных органов не обязывают их создавать реестры документов, имеющихся в их распоряжении, доступные для граждан. Поэтому граждане часто не знают, какая информация, какие документы есть у того или иного органа, чем пользуются должностные лица при сокрытии информации от граждан.

Сегодня для получения нужной книги из хранилища библиотеки требуется не более часа. Получение нужного документа в органах власти может занять дни и недели.

Каждая областная библиотека сегодня предоставляет гражданам возможность чтения литературы в ее залах, ксерокопирования отдельных страниц. В публичных органах власти не предоставляют ни той, ни другой возможности. Кроме того, документы в папках подшивают так, что ксерокопировать их без разрыва скрепляющих нитей невозможно.

Известно, что **неопределенность норм** закона позволяет правоприменителям толковать их в собственных интересах. Правозащитники США отмечают, что существовавший когда-то в их стране закон о разглашении официальных сведений (раздел 3 Закона об административных процедурах) «был весьма туманно сформулированным документом и позволял учреждениям прибегать к жестким – и по сути своей произвольным – ограничениям в доступе к информации»⁴⁹. Демократические нормы Конституции США здесь были нейтрализованы.

Достаточно распространенной «лазейкой» для праворименителей, не заинтересованных в выдаче информации, является предоставление в законе **свободы для их усмотрения** (дискретные полномочия). Такие дискретные полномочия автоматически возникают при использовании в нормативных актах оценочных понятий, которые толкуются самим правоприменителем.

Свобода государственных органов и должностных лиц в определении информации, которую следует доводить до граждан, позволяет превратить информирование их в дезинформирование. Депутаты, органы власти могут систематически отчитываться о своей работе, умело выставляя на показ свои достижения, и скрывая или оправдывая недостатки. Информирование превращается в пропаганду, политическую саморекламу, осуществляемую за счет самих обманываемых налогоплательщиков. Такое информирование приносит обществу больше вреда, чем пользу.

Препятствием к получению знания о нормах права может быть неудовлетворительная форма представления знаний. Например, многие муниципальные образования не в состоянии периодически издавать инкорпорированные сборники действующих на их территории нормативных актов. Человек тонет в огромном количестве дополнений и изменений в нормативные акты и не может понять, какая же норма действует на сегодняшний день.

Нормы подзаконных актов, которые у нас продолжают иметь более высокую юридическую силу, чем законы, фактически вводят цензуру и обеспечивают действие органов пропаганды

⁴⁷ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ в 2000 году // Защита прав человека. Сборник документов. 1998-20000. М.: Юридическая литература, 2001. С. 273.

⁴⁸ На прием к виртуальному министру // Российская газета. 2003. № 82. С. 6

⁴⁹ Марвик Кристин М. Ваше право на правительственную информацию. СПб.: «Манускрипт», 1996. С. 16.

дезинформирующего население⁵⁰.

Конституционные нормы, дающие право на информацию не подкреплены соответствующими эффективными мерами юридической ответственности должностных лиц за отказ от фиксации общественно-значимой информации, ее сокрытие, искажение. Существующие сегодня меры дисциплинарной ответственности, как правило, не работают. Они имеют диспозитивный характер. Применение их зависит от воли руководителя подразделения, который обычно заинтересован в сохранении закрытости деятельности своей организации. Такой руководитель не только не наказывает своих подчиненных за отказ от выдачи информации гражданам, но и поощряет их за это.

Кодекс об административных правонарушениях РФ сегодня устанавливает ответственность должностных лиц за нарушение прав граждан на информацию только в отдельных случаях (ст. 5.1; ч. 2 ст. 5.17; ст. 5.25; 5.29; 5.39; 8.5). Вместе с тем, органа, заинтересованного в выявлении фактов нарушения этих норм административного права, нет. Ни для кого, выявление этих фактов не является важным отчетным показателем. Известно, что если какая-то деятельность не является важной для отчета и не поощряется, то она становится лишь обузой для органа и не выполняется.

Одним из средств не допущения граждан к информации является признание ее ограниченной для распространения (секретной, конфиденциальной, для служебного пользования и т.д.). Конституционным основанием для этого служит ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, которая позволяет ограничить права граждан федеральным законом в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Таким образом, законодатель получил широкую свободу действия. Она даже не ограничена требованиями оставаться в рамках демократического государства. Абстрактность формулировки статьи так же создает простор для ограничений. Как известно, со ссылкой на обеспечение безопасности государства в СССР запрещалось печатать карты местности и городов, говорить о недостатках деятельности правительства.

Правотворческая практика

Управленческий аппарат во всех странах стремится выйти из под контроля общества и для этого создает препятствия на пути получения гражданами информации о деятельности публичных органов. Даже в США закон о свободе информации был принят только в 1966 году. Правозащитники отмечают, что его первоначальный вариант имел достаточно много «лазеек» для отказа выдачи правительственной информации. Они были перекрыты в поправках к нему, принятых в 1974 году. Но Президент Форд наложил на них свое вето. Только единство либералов и консерваторов в Конгрессе позволило преодолеть это вето⁵¹. В период президентства Рейгана в США возникало множество законодательных инициатив, которые были нацелены на урезание прав граждан на правительственную информацию. В них предлагалось увеличить плату за предоставляемую информацию, сделать больше исключений из предоставленного права. Поскольку внести изменения в закона «О свободе информации», обладающий высоким политическим авторитетом, находящийся на виду у всего общества трудно, то противники его действовали путем принятия норм других, не столь заметных законов, которые фактически вносили ограничение в закон «О свободе информации», т.е. шли к своей цели «черным ходом»⁵².

Имея в виду выше сказанное, не может удивлять позиция Государственной Думы РФ, которая не торопится принять давно разработанный проект закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»⁵³. Незрелость гражданского общества обуславливает то, что парламент страны выражает интересы различных управленческих групп страны.

Практика правоприменения

Получить общественно-значимую информацию, которой владеют публичные органы невозможно без прохождения стадии правоприменения. Т.е. реализация права на информацию связывается с волей должностных лиц, которые могут выдать информацию или нет. Как уже отмечалось выше, управленцы, часто не заинтересованы в выдаче гражданам всей информации, имеющейся в их распоряжении, поскольку граждане получают возможность оценить работу публичных органов и потребовать привлечения к ответственности тех, кто допустил ошибку, проявил халатность, злоупотребление властью. Не только в России, но и в США, как свидетельствуют правозащитники, представители администрации «проявляют изрядную творческую изобретательность в поисках лазеек» позволяющих не выдавать гражданам ту или иную интересующую их информацию. При этом групповые бюрократические интересы умело выдаются за интересы всего общества⁵⁴.

⁵⁰ Распоряжение Правительства РФ от 3 октября 1996 года № 1474-р // Российские вести. 1996. 10 октября. С. 1.

⁵¹ Марвик Кристин М. Ваше право на правительственную информацию. СПб.: «Манускрипт», 1996. С. 13.

⁵² Марвик Кристин М. Ваше право на правительственную информацию. СПб.: «Манускрипт», 1996. С. 18, 19.

⁵³ На прием к виртуальному министру // Российская газета. 2003. № 82. С. 6.

⁵⁴ Марвик Кристин М. Ваше право на правительственную информацию. СПб.: «Манускрипт», 1996. С. 16-17, 20.

Защита права граждан на получение информации

В России существует судебная защита прав граждан на получение информации. Но работа общих судов очень медлительна, трудоемка. Административных судов в стране пока не создано. Граждане, не рассматриваются информацию как значительную ценность и не хотят тратить свои силы и время на судебную защиту данного права. Журналисты предпочитают договариваться с должностными лицами, подкупать их, но не вступать с ними в конфликт по поводу получения информации. Примечательно, что Конституционный Суд РФ до октября 2003 года не рассмотрел ни одного обращения по поводу нарушения прав граждан на получение информации. Не смотря на признание того, что в России нет реальной свободы средств массовой информации, сохраняется закрытость деятельности государственных (муниципальных) органов, жалобы на это не составляют значимого массива в корреспонденции Уполномоченного по правам человека РФ.

Важное значение в нейтрализации конституционных норм играет отсутствие должного почтения к Конституции РФ у должностных лиц.

Действие описанного механизма нейтрализации прав граждан на получение общественно-значимой информации делает норму, закрепленную в ч. 4 ст. 29 Конституции РФ мало эффективной.

5. Правовые меры по демонтажу механизма нейтрализации прав граждан на информацию

Меры по демонтажу механизма нейтрализации прав граждан на получение общественно-значимой информации тождественны созданию механизма реализации этих прав.

В нормы права, регулирующие получение общественно-значимой информации должен быть заложен общедозволительный тип регулирования поведения граждан. Это значит, что им должно быть обеспечено право получать от публичных органов **всю** имеющуюся у них информацию, за исключением перечисленной в федеральном законе, которое допустимо в демократическом государстве. Список исключений должен быть исчерпывающим, иметь максимально ясное содержание. Каждый раз, признавая ту или иную информацию недопустимой к свободному распространению, публичные органы должны доказать, по каким причинам они это делают. Если их доводы признаются не убедительными, соответствующая инстанция (например, суд) может отменить решение о специальном режиме хранения информации, исключая свободный доступ к ней.

Сроки, на которые общественно-значимая информация выводится из свободного обращения, должны быть ограничены. Запрет допуска к ней не может быть вечным. Это поддерживается в рекомендациях Комитета Министров Совета Европы от 21 февраля 2002 года (ч. 3 ст. 4)⁵⁵. Те, чьи действия скрываются под грифом государственной тайны, должны знать, что они все равно предстанут перед судом если не своего поколения, то перед судом истории.

Отнесение части общественно-значимой информации к государственной тайне уже регулируется Законом РФ «О государственной тайне»⁵⁶.

Основу правового механизма реализации права граждан на получение общественно-значимой информации должен составить федеральный закон «О свободе получения общественно-значимой информации в публичных органах» (далее, закон «О свободе информации»). Объектом, правовых отношений, регулируемых данным законом, должна стать именно общественно-значимая информация. Другие виды информации (о личной жизни, составляющей коммерческую тайну) должны иметь совершенно иной режим регулирования, который должен предусматриваться другими законами, так же как разные законы регулируют отношения по поводу земли, жилых помещений, наркотических средств, оружия, иных материальных благ.

Закон «О свободе получения общественно-значимой информации» должен максимально ясно и полно выделить **признаки этой информации** с тем, чтобы отделить ее от иных объектов регулирования. Очевидно, что это сделать не легко и всегда на практике будут споры о том, считать ту или иную информацию значимой для общества или она касается только частной жизни физического или юридического лица. Пусть эти споры решает суд. Естественно, информация может быть двойного и тройного характера. Частная жизнь политиков важна для общества. Народ должен знать, кому он доверяет бразды правления. Жизнь крупных компаний перестает быть их частным делом, информация о ней не может быть коммерческой тайной, ибо от их сделок с другими компаниями может зависеть судьба целых регионов и стран.

Вопрос, об отнесении информации к общественно-значимой, в первую очередь, должен решаться самим гражданином. Если он обратился в публичный орган с требованием выдать информацию, значит она значима для него как члена общества. Он не должен обосновывать свой интерес к этой информации. Должностное лицо или публичный орган в случае не согласия отнесения информации к общественно-значимой должны доказать что она таковой не является и подпадает под действие не закона о свободе ее

⁵⁵ http://cm.coe.int/stat/E/Public/2002/adopted_texts/recommendations/2002r2.htm

⁵⁶ Российская газета. 1993. 21 сентября.

получения, а иных законов, устанавливающих иной режим регулирования отношений для информации иной категории.

В законе необходимо предусмотреть перечень информации, которая всегда признается общественно-значимой. Это информация, содержащаяся в нормативных актах, индивидуальных властных предписаниях публичных органов и должностных лиц, отчетах об их деятельности, информация о проведении выборов на должности в публичные органы и всех назначениях на должности, производимых в них, финансовой деятельности публичных органов и ином распоряжении ими публичными благами (осуществление подрядов, выдача лицензий, квот, распределение грантов), об экологическом состоянии окружающей среды, демографии, метеорологии, информации, необходимой для обеспечения безопасности граждан. Перечень не должен быть законченным. Он всего лишь должен указывать на ту информацию, которая бесспорно относится к общественно-значимой.

Большая часть массива норм закона «О свободе информации» должна состоять из **процессуальных норм**, закрепляющих **порядок подготовки** информации к свободному распространению публичными органами и **порядок передачи** ее гражданам.

Необходимо обратить внимание, что условием ознакомления граждан с информацией очень часто является ее **сбор и документирование**. Не задокументированную информацию трудно хранить, обрабатывать, передавать, доказывать ее полноту и истинность. Поэтому, желательно, чтобы обсуждаемый закон охватил своим регулированием обязанность публичных органов осуществлять сбор определенной информации и процессы ее документирования, обработки в целях обеспечения удобства ее получения и распространения. Например, все сколько-нибудь значимые властные решения должны иметь письменную форму. Устные приказы, затрагивающие права и интересы граждан не должны выполняться. Официальные заседания публичных органов должны протоколироваться. Обсуждение вопросов должно стенографироваться, а в определенных случаях, записываться с помощью звуко и видеозаписывающих устройств (например, заседания представительных органов власти) с соблюдением всех необходимых требований, позволяющих придать им официальное значение и затрудняющих возможности искажения. Каждый публичный орган должен иметь список информации, которую следует документировать в установленной форме.

Все органы, производящие сбор, производство и хранение информации (документов, фиксирующих ее) должны обеспечить полный учет этой информации (документов). Реестры имеющейся информации, в том числе закрытой для свободного распространения, должны стать обязательной частью государственных и муниципальных информационных ресурсов, доступных для граждан.

Как уже отмечалось выше, **порядок получения** общественно-значимой информации должен быть таким же **простым и удобным** как порядок получения книги в публичной библиотеке. Ч. 2 ст. 5 Рекомендаций Комитета Министров Совета Европы от 21 февраля 2002 года гласит, что формальности при затребовании информации должны быть минимализованы. Американцы сравнивают должный порядок получения информации в публичных органах по своей простоте с работой торгового автомата: ввели запрос – получили нужный материал⁵⁷.

Закон должен подробно описать способы, которыми граждане могли бы получить информацию: 1) непосредственно, путем встречи с должностным лицом или путем присутствия на заседаниях, включая право звуковой и видео записи; 2) путем знакомства с документом в специальном помещении, что должно включать в себя возможность ксерокопирования документа; 3) по почте; 4) через электронные системы; 5) через издания и средства массовой информации. Каждому способу получения информации в законе «О свободе информации» должна быть посвящена своя глава, как это сделано в Законе Калининградской области «О порядке предоставления информации органам государственной власти Калининградской области» от 27 июня 2002 года. В связи с трудностью принятия комплексного акта о свободе информации, возможен путь принятия самостоятельных актов, отдельно регулирующих получение информации каждым способом и даже от разных публичных органов. Например, в США существует отдельный закон «Об открытом для общества правительстве» (1976 год), регулирующий право граждан посещать заседания примерно пятидесяти руководящих органов федеральных учреждений и право доступа к протоколам их заседаний⁵⁸.

Обеспечивать доступ граждан к общественно-значимой информации некоторыми выше названными способами должны **специальные учреждения** (комитеты по статистике, государственные архивы) и специальные службы, которые сами не заинтересованы в укрытии информации от общества. Не специализированные органы не могут немедленно реагировать на требования граждан, как того требуют европейские нормы (ч. 3 ст. 6 Рекомендаций Комитета Министров Совета Европы от 21 февраля 2002 года). Здесь шире следует использовать принцип разделения властей. Организации, собирающие информацию о развитии общества и состоянии окружающей среды, о работе государственных и

⁵⁷ Марвик Кристин М. Ваше право на правительственную информацию. СПб.: «Манускрипт», 1996. С. 13.

⁵⁸ Марвик Кристин М. Ваше право на правительственную информацию. СПб.: «Манускрипт», 1996. С. 213-220.

муниципальных органов не должны подчиняться тем органам власти, которые заинтересованы в укрытии информации или ее искажении. Здесь можно говорить о создании органов информационной власти в обществе, которые могут образовать самостоятельную ветвь власти. Конечно, создание специализированных органов собирающих, обрабатывающих и хранящих информацию порождает проблему принуждения производителя и первоначального сборщика информации передавать ее в специальные учреждения (службы). Необходимо создавать систему контроля за полнотой передачи всей информации хранителю ее и меры ответственности за уклонение от передачи информации или искажение ее. Органы, собирающие и предоставляющие гражданам информацию о работе государственного (муниципального) аппарата управления могли бы заниматься научно-практической исследовательской деятельностью: разрабатывать наиболее эффективные методики мониторинга и оценки деятельности органов власти, совершенствовать системы обработки информации и наиболее удобного предоставления ее гражданам. Заинтересованным профессионалам не трудно выявить используемые государственными служащими приемы сокрытия информации и предложить меры по пресечению правонарушений и применению юридической ответственности.

Особого правового регулирования требует процедура осуществления права граждан на **посещение заседания публичных органов**. План проведения заседаний, в том числе и закрытых, всех публичных органов с повесткой дня заседаний должен быть доступен для ознакомления граждан, по крайней мере, за несколько дней. Кроме того, должна производиться регистрация всех фактически проведенных заседаний с указанием сведений о их повестке дня. Это позволит гражданам обжаловать решения органов о проведении закрытых заседаний и привлекать к ответственности тех, кто виновен в необоснованном засекречивании работы органа.

Важное значение имеет осуществление контроля за выполнением публичными органами и должностными лицами своих обязанностей. Как известно, контроль может быть внешним и внутренним. При этом, внутренний контроль становится только тогда эффективным, когда он подкрепляется внешним. В противном случае, он становится дополнительным средством сокрытия правонарушений.

Права внешнего контроля за администрацией должны иметь представительные органы (их комиссии) и их специальные подразделения на подобии тех, что существуют для осуществления финансового контроля. Не раз именно следственные комиссии Конгресса США вынуждали президентов страны и их администрации выдавать важную для общества информацию, в том числе о совершении тяжких преступлений (например, по Уотергейтскому делу, по Ирангейту).

Внешний контроль за документированием информации и ее передачей могут осуществлять названные выше специализированные органы сбора и хранения информации. Они могли бы выполнять функции государственных инспекций с функциями органа собирающего материал об административных правонарушениях и первоначального сбора материала о выявленных преступлениях.

Целесообразно создание Государственной Думой специальной Федеральной комиссии по обеспечению соблюдения прав граждан на информацию публичными организациями и их должностными лицами. Она могла бы осуществлять надзорные функции. В начале реформ в России, например, была создана Государственная инспекция по защите свободы печати и массовой информации⁵⁹. Предлагаемая здесь комиссия не должна подчиняться Правительству, как не подчиняются ему, например, органы прокуратуры или избирательные комиссии.

К контролю за предоставлением гражданам информации должны быть допущены общественные организации, в первую очередь, организации журналистов и в целом средства массовой информации.

Особым элементом в механизме реализации права на информацию является юридическая ответственность служащих и иных должностных лиц за посягательства на это право. М. Полторанин считает, что главной задачей сегодняшнего дня в развитии свободы слова является поднятие ответственности ведомств за сокрытие информации от граждан⁶⁰. Объективные интересы управленцев выйти из-под контроля общества всегда будут порождать значительное количество нарушений прав граждан на информацию. Не следует рассчитывать на то, что аппарат управления когда-нибудь прекратит свое противодействие демократическим нормам Конституции. Он создавал и будет создавать трудности гражданам на пути реализации их прав.

По сложившейся в России традиции, нормы, устанавливающие ответственность, помещаются в особые нормативные акты. Для демонтажа существующего механизма нейтрализации права граждан на информацию необходимо вносить изменения и дополнения в Уголовный кодекс РФ, Кодекс об административных правонарушениях РФ, Гражданский кодекс РФ. Для закрепления норм, устанавливающих дисциплинарную ответственность необходимо принятие Кодекса о дисциплинарных нарушениях РФ.

⁵⁹ Судьбы гласности: Материалы международной научно-практической конференции «Судьбы гласности 1986-2001. Опыт ее защиты 1991-2001. М.: Мельгир, 2001. С. 82.

⁶⁰ Гласность – первые шаги // Судьбы гласности: Материалы международной научно-практической конференции «Судьбы гласности 1986-2001. Опыт ее защиты 1991-2001. М.: Мельгир, 2001. С. 78.

Основной формой ответственности должностных лиц за посягательство на права граждан получать информацию должна стать административная ответственность. Кодекс об административных правонарушениях РФ должен пополниться статьями, устанавливающими штрафные санкции для должностных лиц следующего содержания:

1) **Нарушение установленных правил учета работы** государственным служащим. Объективная сторона данного правонарушения может включать: отказ от составления документа (регистрации какого-то факта); отказ от необходимой обработки информации с целью придания ей доступной формы (например, отказ от перенесения ее на бумажный или электронный носитель, отказ от систематизации документов, что приводит к трудности их поиска); несвоевременное составление документа; внесение в него не верных записей; нарушение сроков хранения.

2) Уничтожение имеющихся документов, содержащих общественно-значимую информацию или искажение сведений, содержащихся в них путем исправления уже составленных документов.

3) Неправомерный отказ в предоставлении информации гражданину или журналисту (отказ в ознакомлении, снятии копий, не опубликование), а равно нарушение сроков предоставления информации, либо предоставление не полной или заведомо недостоверной информации. Под этим следует понимать сокрытие имеющихся материалов, документов (например, не занесение их в реестр), отказ журналисту присутствовать на не закрытом заседании органа власти, не оповещение аккредитованного журналиста о заседании или несвоевременное оповещение. Одним из средств сокрытия информации от общества является незаконное отнесение ее к категории ограниченного доступа. Закон РФ «Об информации, информатизации и защите информации» 1995 года (п. 3 ст. 10) устанавливает запрет относить к информации с ограниченным доступом документы, содержащие информацию о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, об использовании бюджетных средств и других государственных и местных ресурсов, о состоянии экономики и потребностях населения, за исключением сведений, отнесенных к государственной тайне». Этот запрет должен быть подкреплён соответствующей санкцией. Здесь же необходимо установить ответственность за не выдачу гражданину письменного мотивированного отказа в предоставлении информации.

Кодекс о дисциплинарных правонарушениях должен продублировать названные составы правонарушений и предусмотреть за их совершение применение мер дисциплинарной ответственности, вплоть до увольнения с работы. При рассмотрении фактов данных правонарушений в ходе административного судопроизводства, суд будет учитывать принятые дисциплинарные наказания и, с их учетом, применять меры административного воздействия.

Право граждан на информацию входит в состав основных конституционных прав и посягательство на него в особых случаях должно влечь за собой **уголовную ответственность**. Она предусмотрена пока только в особых случаях (ст. 140 УК РФ), а должна действовать всегда, если имеет место систематическое совершение должностным лицом выше перечисленных нарушений прав граждан на информацию и организация совершения этих правонарушений подчиненными. Наказанием за эти преступления должен быть штраф или лишение должностного лица права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью. Формальный состав преступления делает не трудным доказывание факта совершения преступления. Реальность угрозы привлечения к ответственности сделает совершение этих преступлений редким случаем.

Целесообразно соединить судебное рассмотрение иска гражданина к государственному (муниципальному) органу о выдаче информации с обвинением конкретных должностных лиц в нарушении норм уголовного и административного права и требованием привлечь виновных к юридической ответственности как это сегодня делается при рассмотрении ряда уголовных дел.

Заключение

Только демонтировав существующий механизм нейтрализации прав граждан на доступ к общественно-значимой информации Россия может заявить, что она стала демократическим и правовым государством (ст. 1 Конституции РФ). Одновременно, создание описанного механизма реализации прав граждан на получение общественно-значимой информации имеет колоссальное значение для общественных наук, изучающих органы управления и их деятельность. При такой открытости управленческих процессов отечественные науки об управлении смогут помочь обществу осуществить рационализацию административной деятельности, сделав ее более дешевой и эффективной. Как показывает практика США, наведение порядка в учете информации позволяет самим публичным учреждениям лучше удовлетворять свои нужды⁶¹.

⁶¹ Марвик Кристин М. Ваше право на правительственную информацию. СПб.: «Манускрипт», 1996. С. 19.

12. Нарушением государством прав граждан на информацию

// Информационная эпоха: Мир – Россия – Урал: VII международная научно-практическая конференция, проведенная Гуманитарным университетом и Генеральным консульством США в Екатеринбурге 12-13 мая 2004 года: Материалы. В 2-х томах. Т. 2. Екатеринбург, 2004. С. 30-33.

С. 30

В мире появилась большая группа демократических стран, в которых сформировались общепризнанные нормы, закрепляющие права граждан в информационной сфере и соответствующие им обязанности государства, как целого организованного субъекта, отдельных его органов и должностных лиц. Эти нормы приобрели наднациональный характер.

Право граждан на получение информации о жизни общества и деятельности государства лежит в основе демократической организации управления. Без реализации этого права отношения, возникающие в обществе, нельзя назвать демократическими. Современный механизм реализации прав граждан на получении информации включает наличие средств массовой информации, не являющихся инструментами пропаганды государства или отдельных групп общества. Р. Даль говорит о том, что при демократическом правлении необходимо существование альтернативных и относительно независимых источников информации для граждан (1). Естественно, журналисты независимых от государства средств массовой информации должны иметь право на получение от государственных органов и должностных лиц информации об их деятельности. Государство, его органы не должны навязывать обществу какую-либо одну идеологию, которая могла бы выражать интересы бюрократии, составляющей государственный аппарат или интересы политических групп, пришедших к власти. Разные группы общества имеют право выражать свои взгляды на существующий строй и политику государства.

Российское государство формально признало перечисленный набор прав граждан и закрепило их в Конституции РФ 1993 года.

С. 31

Очевидно, что перечисленные нормы направлены на ограничение интересов обособленных от общества управленческих групп, составляющих государственный аппарат. Поэтому, даже в самых демократических странах мы можем найти нарушения перечисленных выше норм, которые совершаются должностными лицами и государственными органами. Например, с большим трудом общественность отстаивала право на установление телевизионных камер в зале Палаты Общин в Великобритании (2). В странах только строящих демократические отношения эти нарушения имеют массовый и системный характер. Они могут исходить от государства, как целого властного механизма.

Мы привыкли к тому, что государство в целом может являться стороной в гражданских правоотношениях и нести ответственность за свои действия или бездействия (ст. 124 ГК РФ 1994 года). Вопрос о нарушениях государством конституционных прав граждан глубоко не разработан.

Обычно, от имени государства действуют его органы (например, ч. 1 ст. 123 ГК РФ). Нарушения норм права государством одновременно означает нарушение их органами государства. Но, видимо, не каждое нарушение органом государства прав граждан следует относить на счет всего государства. Если такое нарушение является единичным и противоречит общей политике государства, то в рамках конституционного права, оно может считаться только нарушением органа государства, но не государством в целом. Правонарушениями государства следовало бы считать только те, которые систематически совершаются группой органов, представляющих государство, носят характер политики государства. Эти нарушения должны совершаться высшими органами государства. При этом, надо иметь в виду, что эти органы могут осуществлять только организующую роль. Исполнение объективной стороны правонарушений могут осуществлять иные органы.

Высшие органы государства могут скрывать свою организующую деятельность,

направленную на нарушение прав граждан, выносить тайные решения о совершении того или иного акта, перекладывая вину за его совершение на подчиненных. Например, в России независимость от государства ряда

С. 32

электронных средств массовой информации была устранена в ходе ряда споров хозяйствующих субъектов.

Объективная сторона информационных правонарушений государства может заключаться в бездействии. Государство, осуществляя свою политику, может не исполнять возложенные на него указанными выше общепризнанными нормами и конституцией обязанности по обеспечению реализации прав граждан на информацию. Например, Российская Федерация до сих пор не приняла закон о доступе граждан к информации, находящейся в государственных (муниципальных) органах. Такие законы приняты во всех демократических странах. Данный закон должен предусматривать создание механизма реализации прав граждан на получение информации из государственных (муниципальных) органов, установить ответственность должностных лиц за отказ от предоставления такой информации. Виновными в не принятии такого закона являются Президент РФ, Федеральное Собрание, Правительство РФ. Государство не создало материально-технических и организационных условий для получения гражданами необходимой им информации о жизни общества и деятельности государственного аппарата. Например, в США, при государственных органах созданы специальные подразделения, ответственные за предоставление гражданам запрашиваемой информации, важная информация концентрируется в электронном банке данных, который доступен для пользования гражданами. Система накопления, систематизации и распространения информации, имеющейся в государственных (муниципальных) органах должна походить на библиотечную. В России такая система отсутствует.

Нарушения права граждан в сфере информации может носить характер действия (государственной политики). За последние годы в России совместными действиями разных органов государства была поставлена под контроль государственного аппарата и аппарата муниципальных органов большая часть средств массовой информации (электронные средства информации и многотиражные газеты). Можно говорить об устранении в целом, но еще не окончательно, свободы массовой информации. Действуя через назначенных руководителей средств массовой информации, государство восстановило цензуру. Она введена вполне открыто в отношении информации, поступающей из Чечни. Это является нарушением не только общепризнанных в демократических странах норм, но и ч. 5 ст. 29 Конституции РФ. Российское государство превращает

С. 33

средства массовой информации в свой пропагандистский инструмент, через них навязывает обществу позитивные оценки деятельности управленческих групп, составляющих государственный аппарат, а так же выгодную им идеологию. Таким образом, государство грубо нарушает ч. 1 и 2 ст. 13 Конституции РФ.

Широкий набор средств по подавлению свободы слова применяет Беларусь. Действуя под руководством президента страны, представительные органы издают законы, ограничивающие свободу средств массовой информации. «Текущий контроль за СМИ, их запугивание, создание для них препятствий и их судебное преследование, - сообщают представители международных организаций – организует Министерство информации совместно с областными, городскими и районными администрациями» (3). К преследованию независимых СМИ и отдельных журналистов могут подключаться суды. Они выносят приговоры журналистам за клевету и оскорбления не соответствующие тяжести совершенных проступков. За те же действия на СМИ налагаются штрафы, которые приводят к их разорению (4). При этом суды из органов правосудия превращаются в органы осуществления репрессий.

Посягательства на информационные права граждан часто прикрываются необходимостью защиты иных ценностей: национальной безопасности, интересами государственной службы.

Субъективная сторона нарушения информационных прав граждан может заключаться в негативном отношении высших должностных лиц (президента, председателя правительства, членов высших представительных органов) к демократии, свободе слова, свободе печати. Управленческие элиты государств восточной модели цивилизации стремятся монополизировать власть в стране в своих руках и превратить средства массовой информации в инструменты государственной пропаганды.

Тема нарушения информационных прав граждан государством и его органами нуждается в глубоком

исследовании. Необходимо подробное описание составов правонарушений, выявления причин их совершения. Только на этой основе общество может выработать эффективные меры ответственности виновных за данные правонарушения.

Сноски:

1. Даль Р. О демократии. М.: Аспект Пресс, 2000. С. 96.
2. Mitchell A. Beyond televising parliament: taking politics to the people // Parliamentary affairs. L. 1990. Vol. 43. № 1. p. 1-14.
3. Лупис А. Административное удушение // Медиа экспресс. 2003. № 3 (3). С. 5-6.
4. Острова гласности-2: Хроника. Миссии ФЗГ в регионы России. Публикации. М.: Галере, 2003. С. 20, 26, 31, 56, 137.

13. Идеологическая функция права административной правовой системы

// Современные проблемы истории и теории государства и права. Материалы международного научно-теоретического семинара. Иваново 28 – 29 сентября 2007 г. Иваново: Ивановский государственный университет, 2007. С. 52 – 71.

С. 52

Административной автор называет правовую систему, обслуживающую интересы обособленных от общества управленцев, из которых состоит государственный аппарат⁶². Эта правовая система возникает в административном обществе⁶³, где обособленные от него управленцы являются экономически и политически господствующим классом. Экономическая власть управленцев достигается за счет государственной собственности на основные средства производства и бесконтрольного распоряжения общественными богатствами, находящимися в руках государственного аппарата. Политическое господство управленцев обеспечивается не демократическим характером административного государства⁶⁴, безответственного перед обществом. Власть бюрократии в духовной сфере заключается в том, что только она обладает средствами производства духовной жизни и навязывает свою идеологию в качестве всеобщей. Право в этом обществе создает условия для монополизации государственным аппаратом производства идеологии и ее распространения в обществе.

Административная правовая система здесь противопоставляется частнособственнической. Последняя сегодня представлена странами Запада. Первая, в наиболее развитом виде существовала в так называемых странах социализма. Но в России до сих пор сохраняются черты административного

С. 53

общества. Более того, в последние семь лет роль бюрократии в жизни общества вновь возрастает. Она умело восстанавливает свою былую мощь, в том числе в области духовной жизни населения, на что в статье будет обращать особое внимание.

Автор является сторонником социологической концепции права, которая позволяет увидеть всестороннюю деятельность государства по нормативному регулированию общественных отношений. Право не сводится к законодательству, а включает в себя всю систему норм, исходящих от государства и обеспеченных его силой. Источниками права являются не только писанные нормативные акты, но и санкционированные государством обычаи, прецеденты, политические и религиозные доктрины, правосознание государственных чиновников. В частности в социалистических обществах в XX в. решающую роль в регулировании деятельности государства духовной сферой жизни имели партийные нормы. Именно в них устанавливались цели, задачи, методы воспитания масс. Обязательный характер для коммунистической бюрократии в СССР имели Программа КПСС⁶⁵, решения высших органов власти КПСС по идеологии⁶⁶. В Древние и Средние века нормы права объединялись с религиозными нормами. В регулировании отношений между административным государством и административным обществом всегда большое значение имели обычаи, санкционированные государством, его органами и чиновниками. Особенно это характерно для Древнего мира и Средневековья, но имеет место и на современном этапе. В частности, отказ общества от участия в политической жизни страны, наделение правителя чрезвычайно широкими полномочиями является стойкой традицией всех административных обществ, которую не могут отменить писанные конституции, декларирующие демократию и республику. Нормы права могут объединяться с моралью. Например, в Китае и Северной Корее сильны нормы нравственного учения Конфуция, поддерживаемые

С. 54

государством. В СССР членам общества навязывался моральный кодекс строителя коммунизма. В административных обществах велика роль правителя. Обычно каждое его требование имеет силу закона. В СССР требования правителя выражались в его речах по разному поводу, которые доводились до населения. Все работники «идеологического фронта», ученые, преподаватели, учителя, должны были руководствоваться доктринами, высказанными генеральным секретарем ЦК КПСС. Любая статья в

⁶² Денисов С.А. Административизация правовой системы. Екатеринбург, 2005. С. 440 – 543.

⁶³ Денисов С.А. Реставрация административной социальной системы в России // Россия и современный мир» 2005. № 4 (49). С. 106 – 116.

⁶⁴ Денисов С.А. Бюрократический тип государства и права // Сборник научных трудов. Вып. 9. Гуманитарные науки. В 2-х частях. Ч. 2. Сургут. Изд-во СурГУ, 2002. С. 3 – 24.

⁶⁵ КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т. 10. М., 1986. С. 166 – 178.

⁶⁶ Например, Постановление ЦК КПСС «О дальнейшем улучшении идеологической, политико-воспитательной работы» // О дальнейшем улучшении идеологической, политико-воспитательной работы. М., 1979.

научном журнале, диссертация начиналась с доказательства автора того, что она написана в соответствии с указаниями последнего правителя и требованиями основателя государства В.И. Ленина⁶⁷.

Позитивистская концепция сводит право к законодательству и скрывает все иные нормы государственного воздействия на общество, в том числе на его духовную жизнь.

Принципом права частнособственнических правовых систем является невмешательство государства в духовную жизнь общества. Право поддерживает идеологический плюрализм, запрещая некоторые негуманные или явно разрушающие общественные основы идеологии. Развитие духовной жизни общества свободно осуществляется частными лицами и организациями. В административных обществах административное государство является главным субъектом отношений не только в экономике и политике, но и в духовной сфере. Тоталитарные государства пытаются даже конструировать человека особого типа, с особыми свойствами психики, мировоззрения. Таким образом, человек для права в этом обществе существует не только в своем поведении, но и в своем мышлении. Нормы позитивного права могут создавать привилегии или ущемлять субъективные права людей в зависимости от их образа мышления, например, поражать в правах за еретические взгляды или инакомыслие, по подозрению в не верности правителю.

Рекордсменами в нормативном регулировании духовной жизни общества являются теократические и заидеологизированные

С. 55

государственные и правовые системы. В них вся жизнь государства, права и общества подчинена реализации господствующей идеологии. Она выше разума, экономического и политического интереса.

Основной целью права административной правовой системы является поддержание обособленным управленческим группам общественного сознания. В первую очередь право нацелено на то, чтобы идеология управленцев, включающая в себя идеи этатизма, вождизма, патернализма, иерархии стала идеологией общества. Необходимо обеспечить, чтобы люди доверяли своим правителям, административному государству, не могли представить своей жизни без них. Положение населения в административном обществе часто сравнивается с положением ребенка. Оно не самостоятельно, не может выработать своей идеологии, поставить перед собой цели и задачи, сознательно реализовать их. Оно нуждается в опеке со стороны государственной бюрократии. Административное государство с помощью права стремится увековечить это состояние духовного развития людей.

Естественно, указанные цели не декларируются прямо в нормативных актах. Писанные документы чаще всего содержат ложные цели, которые ни кто не собирается выполнять. Так, партийные документы и конституции советского периода содержали обещания формирования всесторонне развитой личности, предоставления гражданам доступа ко всем культурным ценностям. Конституции РФ 1993 г. утверждает, что в России признается идеологическое многообразие и запрещается устанавливать какую-либо идеологию в качестве государственной (ст. 13).

Нормы права оказывают влияние на общественное сознание по нескольким каналам прямо и косвенно.

Во-первых, как признает отечественная теория права, нормы права оказывают информационное и ценностно-ориентационное воздействие на сознание людей, поскольку сама норма права является носителем информации и своим содержанием, формой изложения влияет на сознание и чувства людей. Советская

С. 56

правовая наука доказывала, что **любой закон имеет идеологическую нагрузку**⁶⁸.

Во-вторых, право может прямо предписывать населению, государственным чиновникам исповедовать какую-либо религию или быть верными какой-то идеологии.

В третьих, право может создавать благоприятные или не благоприятные условия для распространения в обществе той или иной идеологии. Оно может создавать материальные и организационные льготы для отдельных организаций, занятых в производстве духовной жизни общества.

1. Прямое навязывание обществу административного сознания

Для административного общества характерно господство навязываемой государством официальной веры или идеологии, содержащей в себе оправдание власти обособленных управленческих групп. В Древнем мире и в Средние века нормы право предписывали населению быть верными определенной религии. За отступление от веры, богохульство предусматривались самые тяжкие уголовные наказания. “Будет кто иноверцы, какая ни буди вера, или и русской человек, возложит хулу на господа бога и спаса нашего Иисуса Христа, или на рождшую его пречистую владычицу нашу богородицу и приснодеву Марию, или на честный крест, или на святых его угодников ... и того богохулника обличив, казнити, зжечь” — записано в ст. 1 гл. 2 Соборного Уложения 1649 года⁶⁹.

⁶⁷ См., например, Цабрия Д.Д. Демократический централизм: некоторые вопросы теории и практики // Советское государство и право. 1986. № 1. С. 30 – 31.

⁶⁸ Дрейшев Б.В. Проблемы обеспечения качества законов // Правоведение. 1987. № 4. С. 31.

⁶⁹ Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период. М., 1990. С. 116.

Опора на религию все еще имеет место в ряде мусульманских стран. Конституция Ирана закрепляет ислам в качестве государственной идеологии. Это отражено и в названии страны: Исламская республика. Религиозные нормы организации общества и экономики объявляются государственными правовыми нормами. По ст. 4 «все гражданские, уголовные, финансовые, экономические, административные, культурные, военные, политические

С. 57

и другие законы и установления должны быть основаны на исламских нормах»⁷⁰.

Советское право откровенно закрепляло непогрешимость **идеологии правящей коммунистической партии**⁷¹ (ст. 6 Конституции СССР 1977 г.). От людей требовалось быть преданными делу коммунизма⁷². Инакомыслие так же преследовалось в уголовном порядке. В сталинский период критика партийной линии рассматривалась как тяжкое государственное контрреволюционное преступление, предусмотренное универсальной ст. 58 УК РСФСР 1926 г. и каралось, как правило, смертной казнью. После смерти Сталина законодательство Советского государства стало более мягким. За критику существующего строя и вождей партии и государства, в соответствии со ст. 70 УК РСФСР 1960 г. (Антисоветская агитация и пропаганда) предусматривалось только до 10 лет лишения свободы⁷³.

Законодательство Древне мира и Средних веков оправдывало существующий строй ссылками на Бога. В главе 1 «Книги законов Ману» сказано: «Божественный Самосуший» владыка Ману, «власть которого бесконечна» «явился с непреодолимой (творческой) силой, рассеивая тьму» и «назначил всем (созданным существам), согласно со словами Веды, их имена, род деятельности и образ жизни»⁷⁴. Такая правовая основа позволяла поддерживать кастовый строй в Индии на протяжении многих столетий. Начиная с XIX в. стало принято оправдывать существующий строй волей народа. Нормы Конституции СССР 1977 г. гласят: «СССР есть социалистическое общенародное государство, выражающее волю и интересы рабочих, крестьян и интеллигенции, трудящихся всех наций и народностей страны» (ст. 1). «Вся власть в СССР принадлежит народу» (ст. 2).

С. 58

Борющиеся между собой управленческие группы могут создавать конкурирующие административные идеологии или религии. Например, нормы советского права были направлены на организацию атеистической пропаганды в обществе.

Принимаемые нормы позитивного права имеют цель воздействия не только на правовое сознание людей, но и на их **нравственный облик**. Ст. 59 Конституции СССР 1977 г. требовала от граждан «уважать правила социалистического общежития, с достоинством нести высокое звание гражданина СССР». Согласно ст. 60 Конституции СССР 1977 г. добросовестный труд должен быть делом чести гражданина». Партийные нормы требовали от бюрократии воспитывать в людях беспредельную любовь к социалистической Родине, т.е. сохранять преданность административному строю и государству.

Управленцы тоталитарных государств ставили перед собой грандиозные цели: создать совершенно **нового человека**, который был бы не только **покорен** их воле, но, одновременно, проявлял бурную **активность** в достижении поставленных ему целей. В СССР нормы партийных актов ставили перед органами государственной пропаганды цели формирования «нового человека с коммунистическими чертами характера, привычками и моралью», не имеющего пережитков капитализма. Они должны были воспитывать активных и стойких борцов за коммунизм, которые непоколебимо верили бы в дело партии⁷⁵. Перед партократией открыто ставилась задача активно и целенаправленно формировать интересы и потребности человека⁷⁶.

Любой элите, в том числе управленческой, хочется, чтобы население активно трудилось, исполняя приказы, и не требовало роста своего уровня жизни. Ст. 60 Конституции СССР 1977 г. гласила: «Обязанности и дело чести каждого способного к труду гражданина СССР — добросовестный труд в избранной им области общественно полезной деятельности, соблюдение трудовой

С. 59

дисциплины. Уклонение от общественно полезного труда несовместимо с принципами социалистического общежития»⁷⁷. Партийные нормы объявляли стремление людей улучшить свое

⁷⁰ Иран: Ислам и власть. М.: Институт востоковедения РАН, Изд-во «Крафт+», 2001. С. 15.

⁷¹ Ведомости Верховного Совета СССР, 1977, № 41. Ст. 617.

⁷² Программа КПСС // КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т. 10. М., 1986. С. 168 – 169.

⁷³ Закон РСФСР от 25 июля 1962 года // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1962. № 29. Ст. 449.

⁷⁴ Хрестоматия по Всеобщей истории государства и права. Т. 1 М.: Юристъ, 1996. С. 25.

⁷⁵ Постановление ЦК КПСС О задачах партийной пропаганды в современных условиях” от 9 января 1960 г. // КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898-1986). Т. 9. 1956-1960. М., 1986. С. 491 – 511.

⁷⁶ Материалы XXVI съезда КПСС. М., 1981. С. 63.

⁷⁷ Конституция (Основной закон) СССР. М., 1988.

благополучие проявляется мелкобуржуазной психологией, потребительством, рвачеством. От государственной бюрократии требовали искоренять такие настроения у членов общества.

Идеологическое значение имеет закрепление в праве определенных процедур легитимации органов государственной власти. В монархических государствах нормы, закрепляющие порядок коронации призваны показать людям отделение человека получающего должность от всей массы, приобщение его к Богу. Они подчеркивают особенность, коронованного лица. Коронация проходит в местах связанных с близостью к Богу (в соборах). В ходе коронации лицо получает новое имя, знаки власти: одежду, корону, скипетр. При имитации демократии нормы права закрепляют выборность правителя. Начиная с XIX в. диктаторы разных стран имитируют проведение плебисцитов, которые подтверждают их полномочия. Естественно, принимаются меры к тому, что население проголосовало правильно. Такая система создания видимости демократии утверждается и в современной России.

Административное государство создает правовые препятствия свободному распространению идей в обществе. Нормы права запрещают свободу слова, средств массовой информации. Проведение публичных лекций чтений, выставок и съездов в царской России производилось только с разрешения Департамента полиции (1883 г.)⁷⁸. Государство может проводить лицемерную правовую политику. В конституции свобода распространять информацию закреплена, но реально действующие нормы ее запрещают. Такая ситуация сложилась в современной России, где государственные органы провели ряд показательных репрессивных мер против оппозиционных СМИ, которые имели прецедентный характер. Речь идет о репрессиях против собственников и редакций телевизионных каналов НТВ и ТВ-6. Широко

С. 60

распространенным приемом в борьбе с независимой прессой является обвинение ее в клевете или оскорблениях должностных лиц. Этот прием использовался в Пруссии XIX в.⁷⁹ На это сразу были ориентированы органы репрессий большевиков. Один из документов большевистской политической полиции 1918 г. гласит: «ВЧК призывает всех товарищей удвоить внимание, чутко прислушиваться ко всему и задерживать всякого, кто осмелится поносить действия Советской власти»⁸⁰.

Право используется административным государством для борьбы с **проникновением в страну** идей, не устраивающих класс управленцев. В 1945 году США выступили с предложением свободного и неограниченного распространения идей в мире. СССР отверг этот принцип. Наоборот, с помощью норм административного права между СССР и странами Запада был установлен «железный занавес». Был введен запрет на ввоз в страну книг, журналов, газет из-за границы без разрешения специальных органов. Произведения, зарубежных авторов, печатались в СССР после прохождения жесточайшей цензуры. Были времена, говорил Ж. Амаду, когда в СССР Хэмингуэй был отлучен от советского читателя. Ни одного его произведения не издавалось. При издании иностранных книг до трети их вырезал цензор, все что казалось политически неправильным, сомнительным. Один из романов Ж. Амаду был издан в СССР в 1948 г. Из книги в 400 страниц он превратился в повесть в 100 страниц⁸¹.

2. Создание материальных и организационных условий для распространения в обществе административного сознания. Нормы права используются административным государством для создания материальных условий производства духовной жизни общества под контролем государственной бюрократии. Это, прежде всего, правовое обеспечение огосударствления организаций (их материальной базы) производящих, собирающих, перерабатывающих и распространяющих информацию. Первые средства массовой информации в России были государственными. Коммунистическая бюрократия произвела

с. 61

огосударствление все средств информационной сферы общества. Государство отняло у частных лиц типографии, издательства, редакции газет и журналов, библиотеки, театры⁸², фото и кинопромышленность⁸³.

Административное государство может допускать условную частную собственность и право на предпринимательство. Эти права даются клиентеле государственной бюрократии и другим частным лицам при условии, что они не будут использовать их в ущерб правящей группе. Так, в современной России право владения средствами массовой информации сохранено только за теми людьми, которые используют свои издания для укрепления власти бюрократии, находящейся у власти. Естественно, эти нормы носят не писанный характер и игнорируют требования норм Конституции РФ, носящих декларативный характер.

⁷⁸ Свод Законов Российской Империи. Т. 1. Ч. I. Кн. V. СПб., 1892. С. 10. Ст. 362.

⁷⁹ Меринг Ф. В борьбе с классовою юстицией. М.Л.: Государственное издательство, 1929. С. 11.

⁸⁰ Известия ВЦИК № 206 (470), 22 сентября 1918 г.

⁸¹ Художник и власть // Иностранная литература. 1990. № 5. С. 178.

⁸² Декрет СНК РСФСР «Об объединении театрального дела» // Декреты Советской власти. М., 1973. Т. 6. С. 69 – 73.

⁸³ Декрет СНК РСФСР «О переводе фотографической и кинематографической торговли и промышленности в ведение Наркомпроса РСФСР» // Декреты Советской власти. М., 1973. Т. 6. С. 75 – 76.

Административное государство сначала делает все население неимущим с помощью норм налогового права, препятствий для занятия бизнесом, а затем выступает в качестве единственного благодетеля, который в состоянии финансировать развитие народного образования, науки, культуры и искусства, медицинского обслуживания населения. Естественно, оно превращает все учреждения образования и культуры в органы пропаганды административной идеологии. Это делается, например, под предлогом координации деятельности образовательных учреждений, повышения качества учебников.

Законодательное закрепление ликвидации частной собственности, превращение государства в главного субъекта финансирующего науку, образование, культуру приводит к тому, что интеллигенция перестает быть людьми свободных профессий. Она становится в большинстве своем государственными служащими, за небольшую зарплату помогающими бюрократии господствовать над умами всего населения.

С. 62

Нормы права применяются для формирования системы государственных и не государственных органов, которые занимаются производством идеологии, сбором и обработкой информации в обществе, распространением административной идеологии.

Нормы, подробно регулирующие деятельность государственных органов и учреждений по осуществлению государственной пропаганды обычно не становятся достоянием гласности. Часто они помещаются в секретных приказах нормативного характера, которые доводятся только до государственных чиновников. Они могут прямо противоречить конституции и законам, но выполнение их поддержано всей силой бюрократической машины государства. Например, глава администрации Президента Украины рассылал перед парламентскими выборами шеф-редакторам новостей основных газет и продюсерам телевизионных каналов циркуляры, содержащие указания как реагировать на события недели, как их освещать или игнорировать. Несогласных пугали будущими проблемами с лицензиями, налоговыми проверками, а то и угрожали банкротством⁸⁴.

Отчасти поведение бюрократии по регулированию духовной сферы жизни общества направляется административными прецедентами, существующими в виде образцов поведения выше стоящих начальников. Например, если правитель пошел в церковь на богослужение, значит и вся чиновничья рать должна поступать таким же образом.

Некоторые нормы, регулирующие производство духовной жизни общества не нуждаются в опубликовании и доведении до сведения государственных чиновников. Принцип подавления независимых средств массовой информации заложен в сознании всякой бюрократии. Она реализует его без команд из центра. Уничтожение независимых СМИ в регионах России произошло гораздо раньше, чем на федеральном уровне.

Административные государства производят огосударствление всех организаций, осуществляющих сбор и распространение информации, или берут их под жесткий контроль. Создаются

С. 63

специальные органы государственной цензуры. Например, в СССР существовал Политотдел при Государственном издательстве (с 1921 года)⁸⁵. Он осуществлял надзор за изданием книг. Было создано так же Главное управление по делам литературы и издательств (Главлит)⁸⁶. Главлит осуществлял цензуру за всеми видами печатной продукции. В современной России государственные органы цензуры устранили, но эта функция передана руководителям средств массовой информации, прямо или косвенно назначаемых государственными органами.

Нормы административного права требуют от государственных органов осуществлять борьбу с враждебной для управленцев или правящей группы идеологией. К этой деятельности могут подключаться органы политической полиции. В Положении ВЧК о губернских и уездных чрезвычайных комиссиях разъяснялось, что отделы губернских чрезвычайных комиссий по борьбе с контрреволюцией должны «совмещать в себе всю работу по борьбе с контрреволюцией, в какой бы форме она не выразилась, как, например, борьба с контрреволюционной печатью, устной агитацией, заговорами и пр.»⁸⁷.

Законодательство административного государства направлено на запрет создания и деятельности организаций, которые могут распространять не выгодные бюрократии идеи. В Германии эту роль играл Закон о союзах Германской империи от 13 июля 1854 г. Параграф 1 этого Закона устанавливал, что в государствах Союза должна допускаться деятельность только таких союзов, в отношении которых документально засвидетельствовано, что их цели соответствуют союзному и местному законодательству и не представляют опасности публичному порядку и безопасности⁸⁸. В современной России в 2006 г. были приняты поправки к законам об общественных объединениях и некоммерческих организациях, которые направлены на вытеснение

С. 64

из страны правозащитных организаций, критикующих правящую группу и ее политику, распространяющих идеи свободы и демократии. Целью этих поправок так же является пресечение поступления средств правозащитникам из-за рубежа. Советское государство, конечно, было более решительным. Получение организацией финансовой помощи из-за рубежа рассматривалось как контрреволюционное преступление (ст. 57 УК РСФСР 1922 г.⁸⁹).

Поддержание единомыслия в стране способствует введению однопартийной системы. В СССР действовали не писанные нормы, запрещавшие создания каких-либо партий. Коммунистическая партия была превращена в часть государственного аппарата. Это закрепляла ст. 6 Конституции СССР 1977 г. Для недопущения инакомыслия в этой

⁸⁴ Кипиани В. Анонимно управляемая «демократия» // Медиа эксперт. 2004. « 2 (6). С. 25.

⁸⁵ Декрет СНК «О частных издательствах» // СУ РСФСР, 1921. № 80. Ст. 685.

⁸⁶ Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 6 июня 1922 года // СУ РСФСР, 1922. № 40. Ст. 461.

⁸⁷ СУ РСФСР. 1918. № 66. Ст. 728.

⁸⁸ История буржуазного конституционализма XIX в. М.: Наука, 1986. С. 166.

⁸⁹ СУ РСФСР. 1922. № 15. Ст. 153.

квазипартии, нормы ее внутренней жизни устраняли всякие демократические свободы для ее членов⁹⁰. В нацистской Германии был принят закон «Об обеспечении единства партии и государства»⁹¹. Российское руководство вынуждено считаться с требованием Конституции РФ о многопартийности. Поэтому оно создало одну квазипартию, объединяющую бюрократию страны и несколько партий-подсадок. Изменения ФЗ «О политических партиях», произведенные за последние 6 лет⁹² направлены на устранение с политической арены оппозиционных партий.

Мероприятия по вытеснению из страны организаций, распространяющих вредную, с точки зрения бюрократии идеологию могут носить завуалированный характер. Например, О. Бисмарк, чтобы уничтожить влияние католической церкви в ряде земель Германии добился принятия законов, которые требовали от католических священников германского гражданства и получения образования в немецких университетах. Получить место

С. 65

католический священник мог только с позволения гражданских властей, к тому же упразднилась власть иностранных церковных инстанций, а в 1875-1876 гг. в Германии был введен гражданский брак. Прусское правительство запретило орден иезуитов⁹³.

Административное государство приобретает колоссальные возможности воздействия на общественное сознание путем соединения светской и духовной власти. Это возможно в теократическом государстве, которое существует, например, в современном Иране⁹⁴. Конституционное право обеспечивает контроль клерикальных структур над республиканскими органами государственной власти. «А это, в свою очередь, обеспечивает, особенно в первое десятилетие существования режима, преобладание в государственном аппарате духовенства»⁹⁵.

В царской России, наоборот, церковь фактически была превращена в один из департаментов правительства. Это произошло после издания указа о ликвидации должности патриарха Русской православной церкви и подчинения ее хозяйственной деятельности Монастырскому приказу⁹⁶. Сегодня, для того чтобы использовать церковь в своих идеологических целях, руководство страны предоставляет этой организации различные законодательные льготы: налоговые, таможенные, административные⁹⁷. ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»⁹⁸ фактически ставит Русскую православную церковь в привилегированное положение, по сравнению с новыми религиозными общинами, особенно управляемыми из-за рубежа. В ряде регионов в школах введен учебный курс «Основы православной культуры»⁹⁹.

С. 66

3. Информационное и ценностно-ориентационное влияние на сознание людей текстов нормативных актов

Нормативные акты, как любой другой текст можно использовать для пропаганды и агитации. Административное государство, через конституции и законы пытается создать себе позитивный имидж, который, как правило, совершенно не отражает его сущность и реальную политику. Часто нормы, содержащиеся в указанных правовых документах совсем не действуют или применяются дозированно, только для создания видимости их действительности. Появилась даже закономерность. Чем в большей степени государство может игнорировать требования норм конституции, тем больше они начинают использоваться, только как инструменты политической рекламы. Например, с превращением советского государства в тоталитарное в 30-е гг. XX в. оно позволило себе принять Конституцию СССР (1936 г.), существенно расширившую декларацию прав и свобод гражданина, закрепившую демократический порядок формирования Советов, которые не имели на деле ни какой власти.

Наиболее успешно можно применять в пропагандистских целях тексты конституций, манифестов. Они содержат нормы общего характера, которые нуждаются в толковании и конкретизации. Государственные органы всегда имеют возможность толковать их в свою пользу или просто игнорировать.

Часто текст норм конституции сформулирован не в виде требования какого-то поведения, а в виде утверждения наличия какого-то ложного состояния, которого, якобы, достигло административное общество или государство. Тексты советских конституций утверждали, что СССР является государством рабочих и крестьян, что вся власть в стране принадлежит народу. В.И. Ленин прямо указывал, что Конституция РСФСР 1918 года ценна тем, что отражает определенные идеалы¹⁰⁰. Советские правоведы точно определяли ее как «знамя борьбы»¹⁰¹. Эту же традицию воспроизводит Конституция РФ 1993 г., утверждающая, что Россия есть демократическое, федеративное, правовое государство с республиканской формой правления (ст. 1).

С. 67

⁹⁰ Резолюция X съезда РКП(б) О единстве партии // КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т. 2. М., 1983.

⁹¹ Буржуазное государство в период 1918 – 1939 гг. М.: Изд-во Института международных отношений, 1962. С. 301.

⁹² СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950; 2002, №12, ст. 1093. ФЗ РФ «О принятии поправок в закон «О партиях» № 168-ФЗ от 20 декабря 2004 года // СЗ РФ. 2004. № 52, ст. 5272.

⁹³ Книга государя: Антология. СПб.: Амфора. ТИД Амфора, 2004. С. 428.

⁹⁴ Иран: Ислам и власть. М.: Институт востоковедения РАН, Изд-во «Крафт+», 2001. С. 14.

⁹⁵ Иран: Ислам и власть. М.: Институт востоковедения РАН, Изд-во «Крафт+», 2001. С. 15.

⁹⁶ Никольский Н.М. История русской церкви. М.: Политиздат, 1983. С. 188 – 193.

⁹⁷ Колесников А. Лоббистский приход // Коммерсантъ. 2004. № 188. С. 1, 4; Коробов П. Церковь легла в основу государственности // Коммерсантъ. 2004. № 186. С. 2.

⁹⁸ Российская газета. 1997. 1 октября.

⁹⁹ Права человека в регионах Российской Федерации. М., 2004. С. 69.

¹⁰⁰ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 36. С. 534.

¹⁰¹ Теория государства и права. М., 1980. С. 148.

Право советского периода создавало целые политические институты, направленные на прикрытие власти бюрократии. Советские конституции утверждали, что вся власть в стране принадлежит Советам. Законы устанавливали требования формировать эти Советы из рабочих и крестьян. Но все это делалось лишь для того, чтобы создать демократическую ширму для власти коммунистической бюрократии, составляющей аппарат квазипартийного объединения коммунистов. Нацисты так же не ликвидировали свой парламент, предусмотренный Веймарской Конституцией 1919 г. «Не будучи упразднен полностью, парламент выродился в жалкий, не имеющий реального политического веса декорум» – писали о нем советские исследователи¹⁰².

Тексты нормативных актов призваны скрыть реальную суть закрепляемых общественных отношений. Превращение общественных благ в собственность корпорации бюрократии называется национализацией. Государственная собственность отождествляется с народной. Борьба с оппозицией называется борьбой с экстремизмом. Традиционно, ограничение прав человека и гражданина осуществляется административным государством под прикрытием заботы о государственной безопасности и порядке. Так отмена «Основных прав германского народа» 1848 г., которые были приняты во время революции, произошла на основании решения Союзного Собрания Германского Союза 23 августа 1851 г., которое называлось «О мерах по охране публичной безопасности и порядка в Германском Союзе». Декрет «О защите народа и государства» от 28 февраля 1933 г. фактически отменил действие конституционных прав и свобод в нацистской Германии.

В условиях борьбы за власть управленческие элиты издаают законы, содержащие обещания, которые ни кто не собирается выполнять. Коммунистическая бюрократия для привлечения на свою сторону крестьян в 1917 г. приняла Декрет «О земле», в котором заимствовала у эсеров лозунг передачи земли крестьянам. На самом деле, в программе коммунистов ставилась цель огосударствления земли и превращения крестьян в государственных сельскохозяйственных рабочих. 9 марта 1938 г., в период

С. 68

продолжающейся гражданской войны, диктатор Испании Франко издал Хартию труда, которая стала актом пропаганды, нацеленным на привлечение на его сторону работников и работодателей¹⁰³.

Конституции, манифесты или законы подчас специально принимаются для того, чтобы умиротворить население. После подавления бунтов они либо отменяются, либо на них просто не обращают внимание. II Всероссийский съезд Советов Рабочих, солдатских и Крестьянских Депутатов а своем Декрете восстановил полную свободу агитации на фронте и отменил смертную казнь¹⁰⁴. Декрет от 16 декабря 1917 года ввел выборность лиц командного состава в армии¹⁰⁵. Все эти меры имели временный характер. Как только новая бюрократия закрепилась у власти смертная казнь, единоначалие, иерархия и жесткая дисциплина, подавление свободы слова были восстановлены не только в армии, но и во всем обществе.

Нормативные акты, которые, наоборот, представляют административное государство и бюрократию не в лучшем свете **засекречиваются**. Например, правовые акты, предусматривающие репрессии в отношении кулаков в СССР 30-х гг., издавались с грифом «Совершенно секретно»¹⁰⁶.

Экономическое оправдание власти бюрократии заключается в осуществлении ею патерналистской заботы о населении. Нормы права, обеспечивающие отнимание произведенного продукта у населения не афишируются. Везде говорится толь о том, что административное государство предоставляет населению те или иные блага: бесплатное образование, медицинское обслуживание, повышение заработной платы. Объемы раздачи, которые

С. 69

обещают произвести управленцы в социальном законодательстве часто превышают возможности бюджета страны. Обещания остаются не выполненными.

Иногда административные государства заботятся о создании своего позитивного имиджа не столько перед своим населением, сколько перед международной общественностью. Например, большевики не могли прямо провозгласить цель искоренения религиозных воззрений в стране. Поэтому, в ст. 13 Конституции РСФСР 1918 г. была провозглашена свобода религиозной пропаганды, хотя репрессивные органы в это время уже приступили к казням священников за «контрреволюционную» пропаганду, закрывали монастыри и конфисковали церковное имущество¹⁰⁷. Реймон А. предполагает, что принятие Конституции СССР 1936 года было нацелено на то, чтобы показать Западу, что СССР отличается от государств, где приходили к власти национал-социалисты. «Одной из причин того, что понадобилась новая Конституция, могло стать желание продемонстрировать мировой общественности: по духу советский режим приближается к западным конституционным режимам, он диаметрально противоположен фашистской тирании или национал-социализму»¹⁰⁸.

¹⁰² Буржуазное государство в период 1918 – 1939 гг. М.: Изд-во Института международных отношений, 1962. С. 340.

¹⁰³ Алексеева Т.А. Законодательное оформление диктатуры Франко в Испании // Правоведение. 2005. № 3. С. 186-187.

¹⁰⁴ СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 4.

¹⁰⁵ Декрет о выборном начале и об организации власти в армии // СУ РСФСР. 1917. № 9. Ст. 138.

¹⁰⁶ Постановления Политбюро ЦК ВКП(б) «О мероприятиях по ликвидации кулацких хозяйств в районах сплошной коллективизации» // Хрестоматия по отечественной истории (1914-1945). М., 1996. с. 435 – 442.

¹⁰⁷ Патриарх Тихон Послание Совету Народных Комиссаров // Государство Российское: власть и общество. С древнейших времен до наших дней. Сб. документов. Учебное пособие. М.: Изд-во Московского ун-та, 1996. С. 310 – 311.

¹⁰⁸ Реймон А. Демократия и тоталитаризм. М.: Текст, 1993. С. 201.

Законы могут выставлять в выгодном свете деятельность административного государства, умалчивая о тех его свойствах, которые негативно сказываются на развитии общества. Конституция РСФСР 1918 г. провозглашала устранение эксплуатации человека человеком (ст. 9), но умалчивала о том, что на деле, страна перешла от буржуазных форм эксплуатации к государственно-феодалным, основанным на насилии. Общим эксплуататором населения стало государство. Лозунг «Не трудящийся, да не ест!» (ст. 18 Конституции РСФСР 1918 г.) прикрывал эту феодальную форму эксплуатации, принуждение всех к труду на государство, возглавляемое партийной олигархией.

С. 70

С изменением верований населения, меняются идеологические обоснования власти бюрократии. Если для Древнего мира было важно, что царь Хаммурапи почитает богов¹⁰⁹, то в XX в. Конституция СССР 1977 г. (ст. 6) подчеркивает, что КПСС вооружена марксистско-ленинским учением.

Текст конституции или закона может закреплять ни чем не подкрепленные обязанности правящей группы или правителя, которые имеют только значение политической рекламы. «КПСС существует для народа и служит народу» – гласит ч. 1 ст. 6 Конституции СССР 1977 г. «Президент РФ является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина» – записано в ч. 2 ст. 80 Конституции РФ 1993 г.

Ф. Ницше писал: «Государством называется самое холодное из всех холодных чудовищ. Оно холодно лжет, и ложь ползет из уст его»¹¹⁰. Тексты нормативных актов административного государства выступает одной из форм распространения лжи. Например, декрет «О мире» отменил тайную дипломатию¹¹¹ при том, что государства более засекреченного, чем советское трудно было найти во всем мире.

Законодательство может использоваться управленческими элитами как инструмент идеологической борьбы с их противниками. Так, нормативные акты советского периода широко использовали термин «эксплуататоры», «враги народа». Ч. 2 ст. 131 Конституции СССР 1936 г. гласила: «Лица, покушающиеся на общественную социалистическую собственность, являются врагами народа». Забастовка, являющаяся важным инструментом борьбы наемных рабочих за повышение своего благосостояния, в советском законодательстве определялась как «саботаж»¹¹². Все идеи, не совпадающие с теми, что исходили от большевистской партийной олигархии объявлялись ею контрреволюционными,

С. 71

выражающими интересы помещиков и буржуазии, клеветническими и сеющими смуту (Декрет СНК «О печати»¹¹³), направленными против народа (Постановление о революционном трибунале печати¹¹⁴).

Текст нормативных актов может иметь даже внешние формы лозунгов, которые призывают к труду, к верности государству и его правителям. В годы «перестройки» в СССР ученые отмечали, что в законодательстве этих лет просматривались «плакатность и призывность»¹¹⁵.

Нормативные акты, обращенные к населению, могут содержать обоснования необходимости того или иного поведения, указывать на причины издания нормативного акта. Обычно это делается в преамбулах. Там же традиционно делаются обоснования власти правящей группы, ее заслуги. «Боги Анум и Эллиль призвали царя Хаммурапи на царство», – утверждает преамбула Законов Хаммурапи¹¹⁶. Великая Октябрьская социалистическая революция, совершенная рабочими и крестьянами России создала Советское государство, – говорится в преамбуле Конституции СССР 1977 г. Владычество над всеми людьми царя Хаммурапи обосновывается стремлением «справедливость в стране заставить сиять, чтобы уничтожить преступников и злых, чтобы сильный не притеснял слабого». Советское государство является орудием защиты революционных завоеваний, строительства социализма и коммунизма, – говорится в преамбуле Конституции 1977 г.

С древних времен право служило средством запугивания населения. Оно содержало санкции, угрожающие нарушителям порядка административного общества самыми тяжкими карами.

Представленная информация показывает только основные способы превращения права в инструмент административного государства в производстве духовной жизни общества.

¹⁰⁹ Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. Древность и Средние века. М., 1999. С. 6 – 7.

¹¹⁰ История политических и правовых учений. М., 1985. С. 597.

¹¹¹ СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 2.

¹¹² Из протокола СНК № 21 О создании ВЧК // Отечественная история государства и права. Сборник документов. 1917-1924. Екатеринбург. 1993. С. 18.

¹¹³ Собрание узаконений РСФСР. № 1. Ст. 7.

¹¹⁴ СУ РСФСР. 1917. № 10. Ст. 156.

¹¹⁵ Дрейшев Б.В. Проблемы обеспечения качества законов // Правоведение. 1987. № 4. С. 31.

¹¹⁶ Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. Древность и Средние века. М., 1999. С. 6 – 7.

