

**ДЕНИСОВ С.А.**

---

**СБОРНИК  
ПУБЛИКАЦИЙ**

**статей**

**о правовом государстве**

*На правах рукописи*

**ЕКАТЕРИНБУРГ  
2010**

## Содержание:

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Содержание: .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 2  |
| 1. Денисов С.А. Возможности построения правового государства в России // Развитие российской государственности и права в период перехода к рыночной экономике. Тюмень. 1995. С. 48-51.....                                                                                                                                                                                                                              | 3  |
| 2. Денисов С.А. Обособленные управленческие группы и разделение властей // Актуальные проблемы юриспруденции: Межвузовский сборник научных статей. Выпуск 4. Тюмень. 1999. С. 3-9.....                                                                                                                                                                                                                                  | 5  |
| 3. Денисов С.А. Проблемы реализации идеи правового государства в нормах конституционного права России // Государственная власть и права человека: Материалы научно-практической конференции, посвященной 85-летию со дня рождения профессора А.И. Кима, 14 декабря 2000 г. Томск: Издательство университета. 2001. С. 93-95. ....                                                                                       | 8  |
| 4. Денисов С.А. Проблемы развития государственно-правовой системы России в ходе реализации цели формирования правового государства // Состояние и перспективы развития правового государства в РФ. Материалы Всероссийской научно-практической конференции (24-25 мая 2001 года). Челябинск. 2001. С. 11-12....                                                                                                         | 9  |
| 5. Денисов С.А. Применение принципа разделения властей в организации государственной власти России // Государственная власть и права человека. Материалы научно-практической конференции, посвященной 85-летию со дня рождения профессора А.И. Кима. Из-во Томского университета. 2001. С. 186-187. ....                                                                                                                | 11 |
| 6. Контрольная ветвь государственной власти .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 12 |
| // Российская правовая система: становление, проблемы, пути совершенствования. Материалы Республиканской научной конференции. Изд-во Алтайского университета. Барнаул. 2001. С. 90-92.....                                                                                                                                                                                                                              | 12 |
| 7. Формирование контрольной ветви государственной власти для противодействия коррупции // Государство и право. 2002. № 3.....                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 14 |
| 8. Проблемы реализации конституционного принципа правового государства в системе российского права // Основы конституционного строя Российской Федерации: понятие, содержание, значение: Сборник статей, посвященный 30-летию Алтайского государственного университета и 40-летию юридического факультета Алтайского государственного университета. Барнаул: Издательство Алтайского университета, 2003. С. 51-66. .... | 20 |

# **1. Денисов С.А. Возможности построения правового государства в России // Развитие российской государственности и права в период перехода к рыночной экономике. Тюмень. 1995. С. 48-51.**

С. 48

Вопросы построения правового государства в России наиболее актуальны в последние годы. Ст. 1 Конституции РФ 1993 года объявила Россию правовым государством. Однако у Российского государства отсутствуют основные признаки, характерные для правового государства.

1. Право не является господствующим в нашей стране. Как только оно становится неудобным для государственных мужей или граждан, его пытаются обойти. Рост преступности и других правонарушений говорит о том, что положение здесь не улучшается, а ухудшается.

Право отсутствует в ряде областей общественной жизни, где его регулирующее воздействие необходимо. Особенно это зримо в экономике.

2. Народ не является носителем суверенитета в Российской Федерации, как это сказано в п. 1. Ст. 3 Конституции РФ. Суверенным может быть только народ, обладающий экономической, политической и духовной властью над аппаратом государства.

Известно, что в основе экономической власти лежит право собственности. Значительная часть прав собственности на совокупные общественные богатства находится в руках государственных чиновников, бюрократии акционерных обществ и отдельных частных собственников — буржуазии.

С. 49

В этом случае правильнее сказать, что экономическое господство в обществе находится у меньшинства людей, составляющих класс бюрократии и буржуазии.

Конституция РФ и законы формально закрепляют политическую власть народа. Но право это играет незначительную роль, когда кандидатом на выборный пост может быть только представитель имущих классов буржуазии или бюрократии. Всеобщая политическая безграмотность приводит к тому, что на выборах побеждает человек, способный производить наибольший внешний эффект.

Власть народа сиюминутна. Получив право представлять народ, выбранное лицо становится совершенно безответственно перед избравшими его людьми. Право отзыва своего представителя у избирателей отсутствует.

3. В этих условиях право выражает интересы незначительного меньшинства народа. Для большинства оно чуждо или непонятно.

Юридическая неграмотность не позволяет большинству граждан воспользоваться правами, закрепленными в законодательстве. Это главная причина массового нарушения норм права.

4. Позитивное право на современном этапе далеко разошлось с требованиями общественной морали.

Прав, не проникшее в душу людей, реализуется только под угрозой насилия. Господство такого права может обеспечить только полицейское, но не правовое государство.

5. В государстве, где народ малообразован, экономически зависит от небольшого числа фактических и юридических собственников общественных богатств,

с. 50

отдельная личность не может иметь высокой ценности, если она не принадлежит к числу имущего меньшинства. В советский период человек был средством для построения светлого коммунистического будущего. Сегодня отдельная личность, как и прежде, — «подопытный кролик» в экспериментах вождей. Другая роль личности в общественной жизни — роль инструмента для получения прибыли предпринимателями.

6. В условиях социальной революции, происходящей в стране, право отличается большой нестабильностью. Складываются большие трудности для ознакомления с ним. Это другая причина правонарушений в стране.

7. 7. Разделение властей в государстве служит средством обеспечения суверенитета народа, предохранительной мерой против захвата власти государственной бюрократией. На сегодняшний день удалось воплотить в жизнь только отдельные элементы принципа разделения властей. Президент РФ и подчиненные и подчиненные ему структуры государства сосредоточили в своих руках огромную власть. Равновесия властей не возникло. Средства сдерживания всевластия президента также очень мало. Это привело к закономерному увеличению власти бюрократии и усилению ее безответственности даже по сравнению с советским периодом.

Положение судебной власти также нельзя признать соответствующим идеалу правового государства. Материальное неблагополучие судов делает их зависимыми от исполнительной власти.

8. Усиление исполнительной ветви власти закономерно приводит к нарушению принципа верховенства

с. 51

законов. Указы Президента систематически подменяют законы.

Очевидно, что построение правового государства в России — дело не одного десятилетия. Для воплощения этой идеи в жизнь нужен основательный фундамент.

1. Необходим высокий уровень развития экономики, при котором рядовой гражданин не будет поглощен своим производительным трудом, общество способно будет выделить достаточно средств для развития образования, культуры, на содержание дорогих демократических учреждений.

2. Необходимо перейти к стабильному экономическому и политическому развитию, не требующему экстремальных мер для решения задач.

3. Необходимо коренное изменение отношений собственности. Только появление экономически самостоятельного, относительно независимого от государственной бюрократии и буржуазии среднего класса может создать социальную опору для правового государства.

4. Необходима политическая, экономическая и правовая культура населения. Приобретение этой культуры позволит народу действовать организованной и поставить государство под свой контроль и под власть права.

## **2. Денисов С.А. Обособленные управленческие группы и разделение властей // Актуальные проблемы юриспруденции: Межвузовский сборник научных статей. Выпуск 4. Тюмень. 1999. С. 3-9.**

С. 3

Главные интересы обособленных управленческих групп, вытекающие из их социального положения, заключаются в сохранении своей власти и наибольшей независимости от общества.

Для реализации этого интереса необходимо создание цельной, единой организации власти, не раздираемой внутренними противоречиями.

Реализация принципа «разделения властей» разрушает такую организацию, создает конфликт между группами профессиональных управленцев, разделенных по ветвям власти. Они начинают конкурировать между собой за поддержку со стороны общества и ослабляют силу друг друга. Снижается бесконтрольность и безответственность их перед обществом (парламентский контроль за органами исполнительной ветви власти, судебная ответственность), а вместе с этим уменьшаются возможности получать привилегии, не связанные с приносимой обществу пользой. Члены общества используют парламент, суд для защиты своих интересов от произвола чиновников.

Кроме того, в борьбе между собой, представители разных ветвей власти (легислатуры, президент, главы исполнительной власти регионов) вынуждены искать для себя поддержку иных общественных групп, искусственно поднимать их политическую активность, просвещать, усиливать организованность действий, удовлетворять часть их интересов. Таким образом подрывается монополия управленческих групп на обладание властью, возрастает их зависимость от общества.

Тотальное господство управленческих групп над обществом всегда достигалось через деспотию, абсолютную монархию или диктатуру.

С. 4

Советская номенклатура достаточно долго удерживала власть только благодаря устранению разделения властей. Была установлена диктатура партийных вождей, скрытая под внешними, в том числе законодательными, формами власти Советов. Попытки отделить государственный аппарат, профсоюзы от партийного аппарата жестоко пресекались. Управление в самой партии, которая фактически являлась стержнем государственного механизма, строилось на принципах централизма и иерархии. Образование фракций в ней запрещалось (п. 2 Резолюции X Съезда РКП(б) «О единстве в партии»). Разделение властей открыто отвергалось под предлогом осуществления всевластия Советов. Все государственные органы подконтрольны и подотчетны Советам народных депутатов, — гласил п. 3 ст. 2 Конституции СССР.

Борьба управленческих групп между собой разрушила старую систему государственной власти. Новая, победившая в борьбе управленческая элита шла к власти под лозунгами буржуазной демократии, неотъемлемым элементом которой является разделение властей. В Конституции РФ 1993 года записали: «Государственная власть в РФ осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную» (ст. 10). Внешние (давление Запада) и внутренние (продолжающаяся борьба за власть, появление ростков гражданского общества) обстоятельства вынуждают управленческие группы, отчасти, реализовать провозглашенный принцип в жизнь. Вместе с тем, принимаются все возможные меры, чтобы воспрепятствовать его действию.

1. Для поддержания бесконтрольности и безответственности деятельности президентско-правительственных управленческих групп ослабляются контрольные функции парламента. Его полномочия ограничивают изданием законов, которые правительством и президентом могут не выполняться. Члены правительства отказываются являться на заседания Государственной Думы и ее комитетов, скрывают от депутатов информацию о своей работе. Ответственность за пренебрежение к требованиям депутатов и палаты парламента отсутствует.

Конституция РФ 1993 года создает только видимость ответственности Президента РФ и Правительства РФ перед парламентом: право импичмента Президенту РФ (п.1 п.п. «ж» ст. 103),

с.5

согласование кандидата на должность Председателя Правительства РФ с Государственной Думой (п. 1 п.п. «а» ст. 103), право Государственной Думы выносить решение о недоверии Правительству РФ (п.1. п.п. «б» ст. 103).

П. 1 ст. 93 Конституции РФ запрещает Президенту РФ совершать только государственную измену и тяжкие уголовные преступления. Право не запрещает ему пренебрегать другими законами.

Фактически, с отменой положений Конституции РСФСР 1978 года Президент РФ получил право нарушать конституцию, данную им присягу, совершать не тяжкие уголовные преступления.

Политическая практика показала, что фактически отрешить Президента от должности невозможно. Он имеет слишком большое влияние на тех, кто должен решить его судьбу. Огромная власть и бесконтрольность в финансовых операциях позволяет Президенту РФ и Правительству РФ в процессе выборов проводить в Государственную Думу и Совет Федерации своих сторонников, в количестве более 1/3 числа депутатов, которые в состоянии провалить голосование по выдвижению обвинения против Президента и принятию решения об отрешении его от должности. Верховный Суд РФ и Конституционный Суд РФ состоят из лиц, кандидатуры которых были представлены действующим Президентом РФ, в основном, из числа его сторонников.

Политическая практика показала, что утверждение кандидатуры на пост Председателя Правительства РФ является, по сути, способом усмирения депутатов, проверки их на лояльность президенту. За отказ поддержать кандидатуру, выдвинутую президентом на пост премьер-министра, депутатов нижней палаты ожидает роспуск (п. «б» ст. 84, ч. 4 ст. 111 Конституции РФ). Проведение внеочередной избирательной компании их не прельщает. Она требует дополнительных финансовых средств и значительных усилий большого количества людей. Данная жертва ни чем не оправдывается, так как Президент, после трехкратного отклонения Государственной Думой его кандидатур, назначает Председателя Правительства самостоятельно (ч. 4 ст. 111 Конституции РФ).

Такое же значение имеет конституционное положение, касающееся выражения Государственной Думой недоверия Правительству РФ (ч. 3 ст. 117 Конституции РФ). Оно является, в совре-

с.6

менных российских условиях, инструментом угроз роспуска Государственной Думы в случае ее отказа поддержать деятельность Правительства РФ и стоящего за ним Президента РФ. Не представительная власть сдерживает исполнительную, а последняя сдерживает депутатскую критику в ее адрес.

2. Бесконтрольность и безответственность президентско-правительственных управленческих групп обеспечивается тем, что прокуратура не составляет в России самостоятельной ветви власти. Она фактически подчинена Президенту РФ и его администрации. Сами высшие органы власти выведены из под надзора прокуратуры. Это позволяет Президенту РФ и его окружению, при необходимости, игнорировать принцип законности. Неудобный Президенту РФ Генеральный прокурор заменяется исполняющим обязанности прокурора. Он осуществляет свою деятельность без всякого утверждения Совета Федерации.

3. Сильная власть Президента, закрепленная в Конституции РФ и, вытекающая из политических реалий, позволяет ему активно вмешиваться в законодательный процесс. На пути законодательской деятельности нижней палаты поставлены мощные преграды. Президент использует финансово зависимых от него глав администрации в Совете Федерации для воспрепятствования принятия неудобных ему законов. Он обладает собственным правом «вето» (п. «д» ст. 84 Конституции РФ). Президент присвоил себе судебные функции и отказывается подписывать законы, преодолевшие его «вето», со ссылками на нарушения процесса законотворчества в парламенте. Решение Конституционного Суда РФ от 20 июля 1999 года, обязывающее депутатов лично осуществлять голосование в зале заседания, еще больше затрудняет законодательный процесс. Депутат должен выезжать на свой избирательный участок для поддержания контактов с избирателями, участвовать в международных связях. Федеральное Собрание сейчас будет постоянно испытывать отсутствие кворума. Саботаж законодательного процесса позволяет Президенту и Правительств-

с.7

ву осуществлять регулирование общественных отношений через свои нормативные акты.

4. Разделение властей призвано устранить возможность захвата всей полноты власти главой государства. Оно исторически возникло, как стремление ограничить власть монархов. В современной России опасность государственного переворота не устранена. Президент РФ является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ (ч. 1 ст. 87 Конституции РФ), назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил (п. «л» ст. 83 Конституции РФ), формирует и возглавляет Совет Безопасности РФ (п. «ж» ст. 83 Конституции РФ), назначает руководителей федеральных органов, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел и руководит их деятельностью (ч. 1 ст. 32 Федерального конституционного закона «О Правительстве РФ»). Таким образом, ни что не мешает ему захватить всю полноту власти в стране в свои руки. Давно появилось определение такой диктаторской власти, создающее видимость ее легитимности — прямое президентское правление.

5. Обеспечивать безответственность управленческих групп перед обществом помогает слабость судебной ветви власти. Существующие судебные органы не справляются с потоком направляемых к ним обращений. Судебная волокита делает труднодоступной защиту прав и свобод граждан и организаций от произвола управленцев разного уровня. Недостаточное финансирование подрывает провозглашенную в Конституции РФ самостоятельность судебных органов (ст. 10) и независимость судей (п. 1 ст. 120) от управленческих групп других ветвей власти. Подрывает разделение властей то, что судьи высших судебных инстанций получили свои должности благодаря выдвижению их кандидатур Президентом РФ. Они не могут не испытывать чувства благодарности к главе государства и поддержавшим их кандидатуры советникам президента, а значит не могут быть объективными при разрешении споров между представительной и президентско-правительственными ветвями власти.

с.8

6. Сложившаяся практика реализации принципа разделения властей на Западе предполагает лишение государства идеологической власти. П. 2 ст. 13 Конституции РФ запрещает государству устанавливать какую-либо идеологию в качестве государственной. Президент и Правительство игнорируют это положение. Через подконтрольные им средства массовой информации они активно навязывают обществу свои установки, ведут борьбу с оппозицией.

7. Разделение властей предполагает ограничение власти государственных органов властью самого народа. Конституция РФ провозглашает суверенитет народа, дает ему право осуществлять свою власть непосредственно (ст. 3). Управленческие группы стараются всячески ограничить эту власть. Поддерживается тайность работы государственных органов, через подконтрольные им средства массовой информации производится манипулирование общественным сознанием. Слабое развитие гуманитарного образования и отсутствие достоверной информации не позволяет членам общества самостоятельно разобраться в вопросах общественной жизни, оценить правильность политики, проводимой государственными органами. Они вынуждены доверять свою судьбу группам профессиональных управленцев.

Право народа на проведение референдума ограничено волей Президента РФ (п. «в» ст. 84 Конституции РФ), запретом ставить определенные вопросы (ч. 2 ст. 3 Закона «О референдуме РФ»). Оно фактически является спящей прерогативой народа, не реализующейся с 1993 года. Слабость legislatures преуменьшает значение выборов депутатов, не стимулирует развитие партий и общественных движений, без которых не может быть сильного гражданского общества. Ответственность за пренебрежение к обращениям граждан не эффективна. Отсутствие конкурсного подбора кадров на государственную службу, нарушающее принцип равного доступа граждан к государственной службе (ч. 4 ст. 32 Конституции РФ), делает бюрократический аппарат элитарным, недоступным для рядо-

с.9

вых членов общества. Он наполняется не лучшими, а наиболее преданными начальству и политической элите людьми.

Таким образом, по мере возможности, управленческие группы стараются саботировать реализацию в России принципа разделения властей. Это позволяет им использовать свое положение для приоритетного обеспечения своих групповых интересов и интересов опекаемой части предпринимателей. В частности, благодаря этому, Россия идет по пути первичного накопления капитала в руках управленческих групп и приближенных к власти предпринимателей. В ней широко распространилась коррупция, отсутствует конкуренция, а вместе с ней и эффективность экономики. Слабая зависимость управленческих групп от народа не стимулирует их деятельность на пользу общества.

### 3. Денисов С.А. Проблемы реализации идеи правового государства в нормах конституционного права России // Государственная власть и права человека: Материалы научно-практической конференции, посвященной 85-летию со дня рождения профессора А.И. Кима, 14 декабря 2000 г. Томск: Издательство университета. 2001. С. 93-95.

Не раз отмечалось, что в современной России не реализована модель правового государства в силу отсутствия необходимых предпосылок в гражданском обществе для его формирования. Поэтому не удивительно, что ряд норм конституционного права России, отражающих в той или иной степени потребности разных групп общества, противоречат идеям, заложенным в концепции правового государства. Они вступают в противоречия с требованиями ст. 1 Конституции РФ 1993 года, объявляющей Россию правовым государством.

1. Обязательным признаком правового государства является **разделения властей**, обеспечивающее законность, демократизм, стабильность развития общества. В России этот принцип реализован не полностью, что мешает реализации указанных целей. Ч. 2 ст. 80 Конституции РФ 1993 года ставит Президента РФ над ветвями власти.

Участие представителей исполнительных органов субъектов Федерации в работе законодательного органа, Совета Федерации (ч. 2 ст. 95 Конституции РФ) ведет к соединению в руках одних лиц законодательной и исполнительной деятельности.

2. Конституционный Суд РФ, толкуя ч. 2 ст. 80 Конституции РФ, фактически предоставил Президенту РФ законодательные полномочия (Постановление КС РФ от 31 июля 1995 года). Президент РФ получил право издавать указы, носящие характер закона по вопросам, не урегулированным законом.

В соответствии с ч. 1 ст. 112 Конституции РФ Президент РФ утверждает структуру федеральных органов исполнительной власти, положения о министерствах и ведомствах, определяет их права и обязанности, связанные с реализацией прав и свобод граждан страны.

Указанные положения ограничивают роль закона в правовом регулировании, нарушают принцип верховенства законов, без реализации которого нет правового государства.

3. Ч. 2 ст. 80 Конституции РФ, в толковании Конституционного Суда РФ (Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 года № 11-П) предоставила Президенту РФ **широчайшие полномочия** по обеспечению гарантий действия Конституции и защите прав и свобод граждан. Эти полномочия могут быть не предусмотрены Конституцией РФ и законами РФ, но не должны противоречить Конституции и законам. Действия помимо законов оправдываются высокими целями. Принцип законности вновь действует только отчасти. Власть оказывается не связана конкретным законом, что является рудиментом феодального порядка, где общий закон разрешает главе государства почти все.

Деятельность Президента РФ в соответствии с ч. 2 ст. 80 Конституции РФ 1993 года, истолкованной Конституционным Судом РФ подпадает под **общедозволительный тип регулирования**, так как ему разрешено все, во имя поставленных целей, что прямо не запрещено, хотя и не разрешено в конкретном законе. Это противоречит идеям правового государства, где должностные лица подпадают под разрешительный тип регулирования: все, что прямо не разрешено в законе — то автоматически запрещено.

4. Отсутствие господства права в деятельности органов государственной власти, что не совместимо с правовым государством, вызвано слабостью российского парламента, который не имеет достаточных средств для обеспечения **контроля за законностью** действий правительства, его членов, главы государства и его аппарата. У парламента отсутствуют следственные полномочия, имеющиеся, например, у парламента США и ФРГ.

Конституционное положение Генерального прокурора РФ и прокуроров субъектов Федерации не позволяет им осуществлять надзор за законностью действий высокопоставленных должностных лиц и опекаемых ими людей. Президент РФ, используя ч. 2 ст. 129 Конституции РФ, представляет на должность Генерального прокурора лиц, преданных ему, а не закону. Отсутствие законодательного запрета позволяет ему, в обход Совета Федерации, назначать на должность Генерального прокурора РФ исполняющего обязанности, полностью зависимого от него.

Ч. 3 ст. 129 Конституции РФ позволяет региональным элитам добиваться назначения на должности прокуроров субъектов Федерации лиц не готовых отстаивать закон. Это привело к тому, что законодательство субъектов Федерации вступает в противоречие с Конституцией РФ и федеральными законами.

5. Многие концепции правового государства предполагают обеспечение **суверенитета народа**. Провозглашение этого суверенитета в Конституции РФ 1993 года (ст. 3) сопровождается ограничением дееспособности народа в конкретизирующих нормах Конституции РФ 1993 года. Народ лишен права на законодательную инициативу (ст. 134), права вносить поправки в гл. 3-8 Конституции на референдуме (ст. 136). Поправки в гл. 1, 2, 9 он может внести на референдуме только с позволения Конституционного Собрания (ч. 3 ст. 135), закон о котором пока не принят.

Многие из приведенных норм Конституции РФ оправдываются целями прогрессивного развития страны и необходимостью движения к построению правового государства, но, одновременно, они свидетельствуют о незавершенности этого строительства, не закреплённости в нормах конституционного права и самой Конституции РФ черт правового государства.

**4. Денисов С.А. Проблемы развития государственно-правовой системы России в ходе реализации цели формирования правового государства // Состояние и перспективы развития правового государства в РФ. Материалы Всероссийской научно-практической конференции (24-25 мая 2001 года). Челябинск. 2001. С. 11-12.**

с. 11

В России выработалась традиция пытаться осуществлять революционные скачки из одного состояния в другое минуя какие-то этапы эволюции. Сегодня ст. 1 Конституции РФ 1993 года поставила перед обществом задачу от неправового государства «прыгнуть» в правовое. Как и следовало ожидать, этот скачек не проходит легко.

Мы проводим эксперимент по скрещиванию азиатской (бюрократической) государственно-правовой системы с европейской. В результате прививки на азиатскую основу европейской нормативной базы вырос мутант, в котором признаки бюрократизма (субъекты права с их правосознанием, государственные органы) сочетаются с признаками европейской системы (законодательство). Некоторые свойства неузнаваемы, представляют собой что-то третье. Например, государственное регулирование экономики привело к созданию властно-предпринимательских кланов, которые подавляют рынок с его свободной конкуренцией и расточительно расходуют государственные средства.

1. Максимальный успех достигнут в создании конституционной нормативной основы для правового государства. Конституция РФ 1993 года провозглашает суверенитет народа (ст. 3) и закрепляет политические права и свободы (ст. 30-33). Человек объявляется высшей ценностью (ст. 2), целая глава посвящается правам и свободам граждан (гл. 2). Нормы права, признаваемые западной цивилизацией как естественные закреплены в статьях Конституции РФ, которая имеет высшую юридическую силу и прямое действие.

Некоторые проблемы имеют место с нормативным закреплением разделения властей. Ст. 10 Конституции РФ провозглашает этот принцип, а нормы, помещенные в ст. 11 и главу «Президент РФ» ограничивают его действие. В результате, государственная власть все больше концентрируется в руках небольшой группы людей, которые определяют характер законодательной деятельности, осуществляют управление страной, получают все больший контроль над населением.

2. Несколько хуже в России обстоит дело с нормами законов и подзаконных актов. Огромное их количество отменяется ежегодно судами разных инстанций, опротестовывается прокуратурой как не соответствующие Конституции РФ и законам более высокой юридической силы. Вместо отмененных принимаются новые неконституционные нормы. Многие из них действуют годами.

Верховенство законов в стране не обеспечено. Конституционный Суд РФ признал право Президента РФ принимать указы, носящие характер законов.

У юристов много претензий к нормам существующего российского законодательства. Отмечается его высокий динамизм, большое количество пробелов, наличие противоречий, неточность некоторых норм.

3. Совершенно не соответствует идеалам правового государства степень **эффективности действия** позитивного права. Даже официальная статистика показывает резкий рост правонарушений в стране за последние годы. Государственный аппарат не подконтрольный народу и его представителям творит произвол. Суды не справляются с потоком обращений граждан и их объединений. Много судебных решений не исполняется.

Средний класс, который на Западе является опорой правопорядка, в России таковым не является. Он не обладает политической силой. Поэтому представители неимущих слоев населения в союзе с умножившейся за последние годы государственной бюрократией формирует законодательство нацеленное на максимальную эксплуатацию этого слоя. Ответом является уклонение от уплаты налогов, нарушение иных законов, участие в коррупционных связях.

Неумелое руководство страной постоянно приводит к возникновению экстремальных ситуаций и решению возникающих проблем на основе принципа целесообразности в ущерб законности.

С. 12

Законность в стране остается не обеспеченной или опирается на силу специальных государственных органов.

4. Законодательство одной цивилизации можно перенести в другую страну. При этом обнаруживается, что главным элементом государственно-правовой системы являются не статьи нормативных актов, а субъекты права с их правовосприятием.

Народ, привыкший к не свободе не желает реализовать свое право быть сувереном. Многие стремятся передать властные полномочия главе государства, возродить элементы монархизма. Люди не умеют воспользоваться своим правом избирать. Часть из них отказывается участвовать в выборах органов власти, фактически не желает стать гражданами, предпочитая оставаться подданными. Участвующие в голосованиях не уважают свой собственный выбор, свой парламент. Последний, не имея авторитета среди населения, не может сдерживать исполнительную власть.

Права и свободы, закрепленные в Конституции и законах, при отсутствии активности и организованности действий их носителей остаются на бумаге.

Нормы, привнесенные из западной культуры, не понимаются большинством населения, не становятся его внутренними жизненными ценностями. То, что на Западе считается естественным (объективно существующим), то в России является новинкой (искусственным) и многими не принимается (например, неприкосновенность частной собственности). Другие ценности искажаются. Свобода и демократия воспринимаются как хаос и произвол, равенство как уравниловка.

Вместе с тем в стране уже появился и укрепляется субъект права и гражданского общества, способный в будущем взять государство под свой контроль. Этот субъект — частный собственник.

5. Еще раз подтверждается материалистическая идея о том, что государственно-правовая система есть лишь надстройка над социально-экономическим базисом. Отказ от проведения референдумов, препятствия на пути развития судебной системы, затяжки с вводом в действие ряда норм Конституции РФ объясняются отсутствием материально-финансовых средств в стране. Неимущее положение населения не позволяет ему пользоваться дорогими юридическими услугами для защиты своих индивидуальных и коллективных прав.

Вывод. Российское государство нельзя считать правовым поскольку общество не поставило его в строгие рамки норм права.

**5. Денисов С.А. Применение принципа разделения властей в организации государственной власти России // Государственная власть и права человека. Материалы научно-практической конференции, посвященной 85-летию со дня рождения профессора А.И. Кима. Из-во Томского университета. 2001. С. 186-187.**

с. 186

Не догматический взгляд на принцип разделения властей позволяет использовать его как эффективное орудие для решения задач демократизации государства, укрепления законности, пресечения злоупотреблений властью со стороны представителей государства. Каждая из противоборствующих управленческих групп в России стремится сконцентрировать всю власть в своих руках и противодействует реализации принципа разделения власти. Наибольшего результата в этом добилась президентско-правительственная группа, закрепившая удобную для нее модель отношений в Конституции РФ 1993 года.

Исходя из названных задач, необходимы следующие преобразования отношений между ветвями власти в России:

1. Государственной Думе нельзя позволить **формировать Правительство РФ**. Это ликвидирует самостоятельность исполнительной власти, сделает ее не профессиональной, подчиненной цели захвата всей полноты власти в стране парламентским большинством.

2. Необходимо расширить **контрольные функции парламента**, предоставить ему право проведения полномасштабного следствия по делам высокопоставленных должностных лиц (дополнения в ст. 101 Конституции РФ) и осуществления импичмента не только в отношении Президента РФ. Процесс осуществления импичмента необходимо упростить (изменения в ст. 93 Конституции РФ). Умышленное сокрытие информации от парламента следует рассматривать как уголовное преступление (изменения в гл. 30 УК РФ).

3. Президент РФ должен нести **полную ответственность за деятельность Правительства РФ**. Поэтому, должность Председателя Правительства РФ следует устранить (изменения в гл. 6 Конституции РФ).

4. Во избежание совершения новых государственных переворотов, назначение и освобождение от должности Президентом РФ руководителей силовых структур, а так же высшего командования Вооруженных Сил РФ следует проводить только с согласия Госу-

с. 187

дарственной Думы (изменения в ст. 83 Конституции РФ). В законе О правительстве РФ следует ввести запрет назначения исполняющих обязанности на указанные должности.

5. Для роста эффективности судебной системы необходимо увеличить штат судей.

6. Самостоятельной ветвью власти должны стать органы **прокуратуры**. Это позволит ликвидировать неприкасаемость управленческих элит, сделает невозможным использовать прокуратуру для расправы с оппозицией. Генеральный Прокурор РФ не должен зависеть от Президента РФ и региональных элит в Совете Федерации.

7. Следует лишить все ветви власти возможности использовать в своих интересах власть информационную, образовательную и научную.

## 6. Контрольная ветвь государственной власти

**// Российская правовая система: становление, проблемы, пути совершенствования. Материалы Республиканской научной конференции. Изд-во Алтайского университета. Барнаул. 2001. С. 90-92**

с. 90

Развитие на практике идеи разделения властей в последние годы ведет к выделению наряду с тремя традиционными ветвями государственной власти (законодательной, исполнительной, судебной) — контрольной ветви власти. На эту тенденцию уже обратили внимание отечественные правоведы (Чиркин В.Е.). Все более актуальной становится потребность наряду с контрольными органами, состоящими при каких-то ветвях власти формировать органы, которые составляют самостоятельную ветвь государственной власти, независимую от других и равную им.

Возникновение контрольной ветви власти обуславливается следующими **причинами**:

1) В мире нарастает движение от простого провозглашения народовластия к реальному воплощению его в жизнь. Народ, делегировавший часть своих властных функций законодателям, правительству и судьям имеет право осуществлять контроль за тем, как они эти полномочия используют. Указанная задача только отчасти реализуется через взаимоконтроль властей (контроль законодателей за правительством, судебный контроль). Законодательная власть всегда политизирована и не может дать объективной оценки работы правительства. Если большинство парламентариев и члены правительства принадлежат к одной

с. 91

партии, то недостатки в работе правительства не выявляются. Если правительство создается не парламентским большинством, то контролеры обращают внимание только на негативные стороны его деятельности. Законодателям не всегда выгодно распространение информации о том, как работают принятые ими законы.

Судебная власть пассивна. Она не может встать на защиту закона по собственной инициативе. Нужен орган, который бы провел глубокое расследование фактов нарушения закона или неэффективной деятельности органа государства и выступил в суде в качестве истца или обвинителя.

2) Обществу необходим государственный орган, который занимался бы только контролем за деятельностью всех иных государственных органов и не отвечал за качество законов или эффективность их исполнения. Совмещение функций ведет к искажению и утайке информации о работе государственного механизма от народа. Кроме того, специализация работников на выполнении одной операции способствует росту их профессионализма.

3) Общество заинтересовано в получении полной и достоверной информации о работе высших государственных органов: президента, правительства, парламента, судов. С них должен быть сброшен «покров тайности». Это затруднит коррупционную деятельность, которая может проникать в самые высшие эшелоны власти.

При организации и деятельности органов контрольной власти необходимо особое внимание обратить на реализацию следующих **принципов**:

1) Независимость и самостоятельность органов контроля, обеспеченная по аналогии с судебными органами. Контролер подобен внешнему аудитору. Он независим ни от проверяемого, ни от руководителя контрольного органа, ни от третьих лиц.

2) Руководство контрольных органов должно формироваться без участия действующих политиков и государственной бюрократии, подобно тому, как формируется ревизионная комиссия в акционерных обществах. Последняя выбирается на собрании акционеров. Лица, входящие в совет директоров и иные органы управления не имеют право участвовать в голосовании.

3) Деполитизация контрольных органов.

4) Ограниченность деятельности органов функциями контроля, понимаемого в узком значении этого слова (надзор, мониторинг). Ограничения прав и свобод граждан, производимые при расследовании каких-либо дел, вынесение решений по итогам проверки должно производиться иными органами государства.

С. 92.

5) Ответственность контрольных органов за полноту и достоверность информации, полученной в результате проверок.

6) Достаточность сил и средств для выполнения функций контроля. Наличие материально-технических, финансовых, организационных, правовых гарантий выполнения поставленных обществом задач.

**Формы осуществления** контрольной функции могут быть следующими:

1) Организация плановых и внеплановых проверок работы государственных органов, организаций на предмет эффективности их деятельности и соответствия ее закону.

2) Проверка жалоб на работу государственных органов.

3) Расследование фактов правонарушений, в том числе уголовных преступлений, связанных с осуществлением должностных полномочий.

4) Выявление причин и условий не эффективной деятельности государственных органов и нарушения ими законов. Разработка приемов и методов осуществления всестороннего контроля за государственным аппаратом.

Органы независимого контроля должны действовать не вместо, а наряду с взаимным контролем ветвей власти, общественным контролем, самоконтролем внутри ветвей власти (вневедомственным и внутриведомственным), международным контролем.

Инициатива по созданию независимого контроля может исходить только от самого общества.

Политикам у власти и бюрократии не выгодно появление органов, способных осуществлять контроль за ними.

Идея независимого контроля воплощается в жизнь при создании ревизионных комиссий в акционерных обществах, в институте внешнего аудита, уполномоченного по правам человека, независимого прокурора по расследованию правонарушений высших должностных лиц в США.

## 7. Формирование контрольной ветви государственной власти для противодействия коррупции // Государство и право. 2002. № 3.

Как известно, коррупция в государственных органах является одним из проявлений **обособления аппарата управления** от общества, которое позволяет использовать государственный механизм как инструмент для реализации **частных и групповых интересов** должностных лиц. Поэтому, для решения проблемы коррупции необходимо **минимализировать отрыв** аппарата управления от народа. Проблема коррупции — это проблема **развития демократии**, понимаемой как подчинение государственного аппарата интересам общества. Достижение поставленной цели связано с обеспечением «прозрачности» деятельности государственного механизма. Чем больше открытости в работе должностных лиц, тем меньше у них шансов использовать свои полномочия в личных и групповых интересах. Основой для борьбы с коррупцией, отмечается в аналитическом докладе «Россия и коррупция: кто кого», — служит тщательный мониторинг действий властей<sup>1</sup>.

Мировая практика развития системы контроля за государственным аппаратом пошла по пути выделения четвертой самостоятельной ветви государственной власти — контрольной власти (наряду с законодательной, исполнительной и судебной властями). В.Е. Чиркин пишет: «Идет «отпочкование» новой ветви власти, контрольной. Этот процесс еще не завершен: во многих странах тенденция обособления контрольной власти имеет лишь характер поиска. Да и обширные полномочия, которыми наделены контрольные органы, в ряде стран в условиях авторитарных политических режимов весьма далеки от своего практического воплощения»<sup>2</sup>.

При этом не нужно путать выделение обособленных контрольных органов в рамках исполнительной и законодательной ветви власти с формированием самостоятельной ветви власти, равной по значению трем другим.

### **Необходимость самостоятельной контрольной ветви власти**

Для выделения самостоятельной контрольной ветви власти имеются объективные причины, которые не сводятся к одной необходимости борьбы с коррупцией.

1. Реальный **суверенитет народа** предполагает, что этот народ через своих представителей не только создает законы, организует их исполнение, разрешает споры, но и осуществляет контроль за всеми этими процессами. Делегирование полномочий, без возможности осуществления контроля за их реализацией, приводит к тому, что общество теряет власть над своими представителями, и в частности, к политической коррупции в представительных органах, продажности исполнительной и судебной власти. Для того чтобы оценивать эффективность принимаемых законов, качество их исполнения, народу нужна достоверная и полная информация о работе всех звеньев государственного механизма. Суверенитет народа (ст. 3 Конституции РФ), демократический характер государства (ст. 1 Конституции РФ), право на участие в управлении государственными делами (ст. 32 Конституции РФ), принцип гласности, при отсутствии реального общественного контроля, превращаются в декларации.

2. Внешний ко всем ветвям государственной власти, независимый от них контроль дает надежды предоставления обществу **объективной** информации о работе государственного механизма на основе глубокого и всестороннего изучения его деятельности. Известно, что самоконтроль и внутриведомственный контроль не обеспечивают такой объективности. Субъект, как правило, преувеличивает свои заслуги, закрывает глаза на недостатки. Отчеты о своей деятельности руководители разных структур превращают в саморекламу. Общая теория контроля говорит о том, что наблюдатель должен быть не внутри, а **над системой**<sup>3</sup>.

Отношения в государственных органах очень часто строятся на основе **круговой поруки**. Подчиненные проявляют личную преданность руководителям, а последние обеспечивают подчиненным неприкосновенность. Руководитель может отдавать незаконные или неэффективные указания и, естественно, ориентировать зависимые от него контрольные органы на то, чтобы они не обращали на это внимание. Если проверяемые по указке руководителя нарушают законы, то контролеры, по указке того же руководителя, будут бездействовать. Внутриведомственный контроль ориентирован на подчинение служащих начальнику, а не законам. Руководителю ведомства не выгодно выявлять истинные масштабы нарушения законов в подчиненных ему подразделениях. Стремление показать успехи в своей деятельности подталкивает к сокрытию недостатков.

Исходя из сказанного, не следует ждать значительных успехов в борьбе с коррупцией и повышении эффективности работы государственного аппарата исполнительных органов от структур, находящихся в подчинении Правительства и Президента. Как констатируется в различных исследованиях и средствах массовой информации, власти не проявляют политической воли<sup>4</sup>. Не следует также ждать радикальных мер в борьбе с политической коррупцией от членов представительных органов власти. При решении вопроса о расследовании фактов коррупции законодательная и исполнительная власть, прежде всего, исходят из своих политических интересов. Только независимый контрольный орган, подчиняющийся конституции и закону, может проводить беспристрастные **расследования** любых правонарушений **вне зависимости от** складывающейся **политической конъюнктуры**, вести бескомпромиссное преследование правонарушителей вне зависимости от должности, старых заслуг и партийной принадлежности.

В России создается некоторая видимость самостоятельности органов **прокуратуры**. Но порядок назначения на должность прокуроров и фактическая **зависимость их** от президентских структур, а так же от региональных элит делает эти органы пассивными, если речь заходит о коррупции в высших эшелонах власти. Так, руководство Счетной палаты РФ отмечает, что прокуратура не принимает должных мер по выявленным фактам нарушения закона в Правительстве РФ<sup>5</sup>. Контрольные органы, подчиненные какой-то ветви власти, не могут осуществлять свои функции в отношении тех, кому подчинены.

В материалах международных конференций содержатся рекомендации **централизовать** органы, осуществляющие борьбу с коррупцией. Но эта мера обеспечивает независимость контрольных органов только от низовых звеньев государственного аппарата. Подчинение в России всех правоохранительных органов Президенту и его Правительству ставит

<sup>1</sup> Борьба с коррупцией. Материалы международной конференции «Международное сотрудничество в борьбе с транснациональной преступностью и коррупцией» Екатеринбург. 2000. С. 62.

<sup>2</sup> Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. 1993. № 4. С. 18.

<sup>3</sup> Терехов А.А. Аудит. М., 1998. С. 17-18.

<sup>4</sup> Номоконов В. России нужна стратегия борьбы с коррупцией // Чистые руки. 2000. № 4. С. 27.

<sup>5</sup> Волобуев А. Счетная палата как зеркало прозрачности российской власти // Чистые руки. 1999. № 1. С. 77.

само Правительство, Президента и его структуры вне контроля со стороны общества. Положение становится особенно опасным, если большинство парламента является сторонниками Президента. В этом случае государственному аппарату обеспечивается режим вседозволенности. Коррупция в высшем эшелоне власти способствует процветанию коррупции в среднем и нижнем звеньях государственного механизма.

**Зависимость органов, расследующих факты коррупции от различных властных структур, часто создает непреодолимое препятствие для изобличения правонарушителей.** В учебниках по криминалистике появились отдельные разделы, посвященные вопросам преодоления противодействия следствию со стороны органов власти, при раскрытии коррупционных преступлений<sup>6</sup>.

Контрольные органы, входящие в какую-либо ветвь власти, могут быть использованы руководящим звеном этой властной структуры в личных и групповых интересах: для сбора компрометирующих материалов на политических противников, их шантажа, для избирательного привлечения к ответственности. Контролеры могут использоваться как **орудия репрессий**, подавления, запугивания, возмездия. На эту опасность обращается внимание в документах, анализирующих итоги борьбы с коррупцией в различных странах<sup>7</sup>.

Законодательная власть проявляет большую активность в контроле за исполнительными органами и выявлением в них фактов коррупции, если она имеет соответствующие полномочия, а парламентарии и члены правительства не принадлежат к одной партии. Но от такого контроля не следует ждать беспристрастности. Информация, собираемая на политических оппонентов, будет не объективной. Скорее всего, акцент в ней будет сделан на недостатках. Возникает возможность преследования по политическим мотивам.

3. Выделение особой контрольной ветви власти — является естественным шагом в процессе типичного для нашего времени возрастания разделения труда между органами государства, каждый из которых реализует свою узкую функцию. Единственной задачей органов контроля является выяснение реального состояния государственного механизма вне зависимости от того, выгодна такая информация каким-либо политическим силам или нет.

Контроль, осуществляемый **не наряду с какой-то иной** деятельностью (законодательной, исполнительной или судебной), а как единственная функция органа власти, имеет больше шансов быть всесторонним, всеохватывающим и обеспечить действительную «прозрачность» работы всего государственного механизма. Лиц, специализирующихся на проверке работы государственных органов, не заботят вопросы: а можно ли было исполнить закон, можно ли было осуществить какую-то цель не нарушая нормы права? Они холодно и беспристрастно констатируют отступление от норм, неэффективность какой-то программы.

В демократических странах значительную долю работы по осуществлению контроля за государственным аппаратом берет на себя **гражданское общество** с его институтами, включая независимые средства массовой информации. Поэтому потребность в выделении самостоятельной государственной контрольной власти не столь значительна. В России, с ее низким уровнем жизни населения и поглощением большинством людей непосредственно производительным трудом, активность и организованность гражданского общества традиционно не велики. Всякие общественные организации могут существовать только при материальной поддержке государства или крупного капитала и потому не обладают самостоятельностью. Затрудненность непосредственно общественного контроля в России связана с пространственной отдаленностью решающих московских инстанций от большинства граждан огромной страны. Кроме того, члены общественных организаций не обладают **достаточными знаниями и навыками** для того, чтобы досконально разобраться в сложных процессах управления общественными делами и дать им объективную оценку, выявить преступления совершаемые профессионалами и провести расследование. Часть деятельности государственного аппарата засекречена (например, заключение договоров о поставках вооружения за границу, при которых представителей государства часто подозревают во взяточничестве). Контрольные функции, в таких случаях, могут осуществлять только специализированные государственные органы, которым посредством реализации принципа разделения властей обеспечены гарантии независимости от иных государственных органов.

4. Самостоятельность контрольной ветви власти, ее равноправие с иными ветвями позволяет осуществлять контроль от имени народа **за всеми органами и должностными лицами** государственного аппарата, вплоть до самых высших. Если прокуратура в России создавалась как «око государево», то контрольная власть должна создаваться как «око» народа за нанимателями им для осуществления управления общественными делами должностными лицами: президентом, членами правительства, депутатами парламента, судьями. Опыт Италии, большого количества стран Азии, Африки и Латинской Америки показывает, что в коррупции могут быть замешаны главы государств, руководители правительства. В печати отмечается, что во многих странах мира имеет место политическая коррупция<sup>8</sup>. Кандидаты в депутаты и целые партии незаконно используют в процессе выборов финансовые средства коммерческих структур и преступных группировок. Заняв выборные должности в государственном аппарате, они начинают работать на финансировавшие их структуры, а не на общество. В стране не должно быть лиц, находящихся вне общественного контроля. Ограничение коррупции в верхних эшелонах власти позволит сделать существенный шаг к ограничению ее во всем государственном аппарате.

5. **Судебный контроль** имеет большое значение в устранении беззаконий в деятельности различных органов государства. Но судебные органы, как правило, медлительны, не могут действовать по собственной инициативе и проявлять активность в выявлении фактов правонарушений. Контроль со стороны суда носит **фрагментарный, не сплошной характер**. При выявлении факта нарушения норм права суд отменяет незаконный акт. Он не берется устанавливать причину совершения правонарушения, есть ли в нем состав преступления, совершен ли он по ошибке, в результате халатности, подкупа или конфликта интересов. Суд не может проводить глубокие расследования. Чтобы вовлечь суд в борьбу с коррупцией, необходимо наличие на стороне закона сильного, профессионального органа, способного выявлять правонарушения и выступать в суде в качестве обвинителя или истца.

---

<sup>6</sup> Основы борьбы с организованной преступностью. М.: «ИНФРА-М». 1996. С. 282-287.

<sup>7</sup> Борьба с коррупцией. Материалы международной конференции «Международное сотрудничество в борьбе с транснациональной преступностью и коррупцией» Екатеринбург. 2000. С. 62.

<sup>8</sup> Пинто-Душинский М. Россия и коррупция: кто кого? Политическая коррупция: уроки для России на основе международного опыта // Чистые руки. 2000. № 4. С. 17-19; Яковлев А. Почему нет приказа бороться с коррупцией? // Чистые руки. 2000. № 4. С. 54.

6. Существующая система контроля в России не может удовлетворить общественные потребности. В периодической печати много говорится о распространении коррупции в нашей стране, особенно среди высших должностных лиц. Юридическое доказательств этого, как правило, нет, так как в России **не создано системы полноценного контроля** (мониторинга) за работой государственного аппарата. В литературе отмечается «удручающе высокий уровень латентности коррупционной преступности»<sup>9</sup>. Общественное мнение формируется на основе слухов. Принимаемые в последнее время меры по ограничению коррупции не принесли ожидаемых результатов. Разные исследователи указывают на необходимость искать принципиально новые подходы для решения этой проблемы<sup>10</sup>.

#### **Практика выделения независимых контрольных органов**

Институт независимой контрольной власти реализуется во многих сферах общественной жизни. Наиболее полно он получил развитие в экономических отношениях.

Акционерное законодательство разных стран мира требует выделения в структуре управления **акционерных обществ** наряду с советом директоров (наблюдательным советом) и исполнительным органом — **ревизионную комиссию** (ревизора), которая независима от двух первых институтов, выбирается на собрании акционеров и перед ним несет ответственность. Если сравнивать акционерное общество с государственно организованным обществом, то совету директоров соответствует парламент, управляющему — президент или председатель правительства, а аналогии ревизионной комиссии нет. Считается очевидным, что акционеры должны осуществлять контроль за выборными органами управления в акционерном обществе через независимых ревизоров. Если же речь идет о государстве, то презумируется, что народ не нуждается в специальных ревизионных органах, которые могли бы осуществлять контроль за представителями народа в парламенте, исполнительным аппаратом власти, органами суда.

Не менее естественным и незаменимым для современной экономики является институт **независимого аудита**. Отмечается, что банки, инвесторы, акционеры, государство нуждаются в объективной информации о состоянии крупных фирм и акционерных обществ. Никто не надеется, что эта информация может быть получена от самого руководства компаний. Граждане любой страны не меньше нуждаются в достаточно полной, точной и непредвзятой информации о кандидатах на выборные государственные должности, о работе государственного аппарата. Почему-то сохраняется наивная надежда на то, что носители информации сами все расскажут о себе и о своей деятельности. Странно, что внешний, независимый контроль (аудит) является обязательным для всех крупных частных компаний, акционерных обществ во всех развитых странах<sup>11</sup>, но не обязателен для государства, его органов, хотя достоверная информация о их деятельности определяет судьбу целых народов.

Аудит постепенно распространяется из узкой области финансов в сферу экологии<sup>12</sup>, другие области организации управления<sup>13</sup>. Международные документы, касающиеся борьбы с коррупцией, настоятельно рекомендуют применять аудиторские процедуры «к системе государственной службы и к государственному сектору»<sup>14</sup>. По мнению Роберта Клитгаард «при надлежащем аудите коррупция резко отстает даже при самых казальных бы безнадежных обстоятельствах». Аналогичный вывод содержится в докладе Агентства США по международному развитию (USAID)<sup>15</sup>.

Институт независимых контролеров пробивает себе дорогу и в публичной сфере. Как известно, в США расследование уголовных дел в отношении высших должностных лиц производится **независимым прокурором**<sup>16</sup>. Предлагается перенести эту практику в Россию<sup>17</sup>.

Сегодня независимая контрольная власть представлена в ряде стран уполномоченным по правам человека (**омбудсменом**)<sup>18</sup>. Конституция Намибии гласит: «Омбудсмен независим и подчиняется только конституции и закону» (ст. 89). В Органическом законе Испании № 3 — 1981 года записано: «Народный защитник не получает указаний ни от какой власти». Он действует по собственному убеждению.

В рекомендациях, выработанных на международном уровне, предлагается привлекать к борьбе с коррупцией независимых омбудсменов<sup>19</sup>. В соответствии со ст. 91 Конституции Намибии омбудсмен «расследует жалобы о нарушении прав и свобод, злоупотреблению властью, несправедливости, грубости, оскорблениях, невоспитанном обращении с любым жителем Намибии на работе или со стороны органов администрации, факты несправедливости и коррупции в поведении должностных лиц, а также такое поведение последних, которое недопустимо в демократическом обществе»<sup>20</sup>.

Для того, чтобы обеспечить независимость контролеров от проверяемых, применяется механизм контроля одной ветви власти за другой. Суд контролирует действия и решения нормотворческих, исполнительных и правоохранительных органов. Законодательная власть в ряде стран имеет право контроля правительства. Комитеты Конгресса США имеют право расследования фактов правонарушения, совершаемых президентом и высшими должностными лицами (Раздел 4 ст. 2 Конституции США). Президент РФ через своих представителей в палатах Федерального Собрания осуществляет контроль за соблюдением законотворческих процедур.

<sup>9</sup> Никифоров А. Самая древнейшая профессия: коррупция или проституция? // Чистые руки. 2000. № 4. С. 122.

<sup>10</sup> Номоконов В. России нужна стратегия борьбы с коррупцией // Чистые руки. 2000. № 4. С. 27.

<sup>11</sup> Терехов А.А. Аудит. М., 1998. С. 35.

<sup>12</sup> Серов Г.П. Экологический аудит. М.: «Экзамен», 1999. С. 12-37.

<sup>13</sup> Аренс Э.А., Лоббек Дж.К. Аудит. М.: Финансы и статистика. 1995. С. 11-16.

<sup>14</sup> Борьба с коррупцией. Материалы международной конференции «Международной сотрудничеству в борьбе с транснациональной преступностью и коррупцией» Екатеринбург. 2000. С. 8.

<sup>15</sup> Пинто-Душинский М. Россия и коррупция: кто кого? Политическая коррупция: уроки для России на основе международного опыта // Чистые руки. 2000. № 4. С. 22.

<sup>16</sup> Скидмор М.Дж., Трипп М.К. Американская система государственного управления. М.: СП «КВАДРАТ». 1993. С. 277.

<sup>17</sup> Волобуев А. Счетная палата как зеркало прозрачности российской власти // Чистые руки. 1999. № 1. С. 78; Российская юстиция. 1999. № 10. С. 56-58.

<sup>18</sup> Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. 1993. № 4. С. 12-13.

<sup>19</sup> Борьба с коррупцией. Материалы международной конференции «Международной сотрудничеству в борьбе с транснациональной преступностью и коррупцией» Екатеринбург. 2000. С. 8.

<sup>20</sup> Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. 1993. № 4. С. 14.

## Основные принципы организации и деятельности контрольной власти

Особое внимание при формировании самостоятельной контрольной ветви власти следует обратить на следующие принципы ее организации и деятельности:

1) **Независимость** контрольной власти. Она может обеспечиваться способами, аналогичными тем, что применяются при формировании и деятельности судебной власти.

Независимость государственного органа определяется тем, каков **порядок его формирования**. Для обеспечения независимости ревизионной комиссии акционерного общества от руководства этого общества она выбирается на собрании акционеров. При этом члены совета директоров, иные лица занимающие должности в органах управления обществом не могут участвовать в голосовании. Можно заимствовать это правило и проводить **прямые выборы** руководящего звена контрольных органов. Государственные служащие, работа которых подвергается контролю, лишаются права голоса. Задача избирателей достаточно проста: выбрать самых честных и принципиальных людей, зарекомендовавших себя как непримиримых противников коррупции, обладающих определенными знаниями в области управления (высшее юридическое образование или образование, связанное с управлением государственными делами). При этом кандидаты вовсе не обязаны уметь управлять и занимать какие-то управленческие должности. Главное — чтобы они не были ангажированы со стороны каких-то политических сил и могли быть беспристрастны в своих решениях. В США атторнеи, в большинстве штатов и на местном уровне, выбираются населением. К сожалению, это не обеспечивает их независимости от руководства той или иной партии<sup>21</sup>.

Независимые прокуроры в США назначались специальным подразделением окружного федерального суда в г. Вашингтоне<sup>22</sup>. Можно с некоторыми поправками заимствовать эту практику — назначать коллегии Главной контрольной комиссии на съезде судей, поскольку судебная ветвь власти наименее политизирована и наиболее законопослушна.

Независимость контрольного органа определяется независимостью контролеров (при осуществлении ими своих функций) от проверяемых, третьих лиц, руководства органа. Контролер, как судья или независимый аудитор, должны руководствоваться в своей деятельности только законом. Принцип централизации управления, который рекомендуется применять в правоохранительных органах, осуществляющих борьбу с коррупцией хорош тем, что обеспечивает независимость контролеров от местных властей и руководителей различных ведомств. Недостатком его является то, что руководители контрольных органов могут манипулировать поведением контролеров.

Во избежание возникновения коррупционных связей контролеров и проверяемых обычно рекомендуется проводить **ротацию кадров** — перемещение их с одного объекта контроля на другой, из одного региона в другой.

Для независимости контрольных органов и контролеров должны быть созданы финансовые, материально-технические, социальные и организационные гарантии, подобные тем, что созданы для судебных органов и судей.

2) Как и суд контрольная ветвь власти должна быть максимально **деполитизирована** с тем, чтобы контролеры могли быть беспристрастны. Для формирования правового государства нужна активная контрольная власть, обеспечивающая охрану закона **вне зависимости от политических пристрастий** и политической целесообразности. Только такая власть заставит служащих государства и политиков уважать закон и действовать строго в его рамках.

3) Контрольная власть должна действовать на основе принципа **гласности**. Все результаты ее проверок должны публиковаться в специальном вестнике. Исключение могут составлять только данные, относящиеся к государственной тайне.

4) **Узкая специализация** органов контрольной власти на осуществлении **проверок** в своей области государственной жизни, выявление и расследование фактов правонарушений, совершенных должностными лицами государственных и муниципальных органов.

Контрольная власть **не должна осуществлять судебных функций** и функций принадлежащих **исполнительным органам**. Решения о мерах ответственности коррупционеров, о восстановлении нарушенных прав принимает суд. Устранение причин и условия коррупции, выявленных контрольными органами осуществляют исполнительные органы. Контрольные органы не отвечают за борьбу с коррупцией. Они отвечают за выявление ее в государственном аппарате. Как только на какой-то орган возлагают ответственность за состояние преступности, так он начинает скрывать ее масштабы с тем, чтобы создать видимость ее снижения и представить это как результаты успешности проводимой им работы.

Таким образом, контроль употребляется, в данном случае, в узком смысле слова. Под ним понимается только **проверка** работы органов власти и их должностных лиц (ревизия, аудит, мониторинг), **расследование фактов** коррупции. Поощрение хорошей работы или наказание правонарушителей должны осуществлять другие. Отделение контроля от осуществления юрисдикционной функции — признано одним из главных направлений «Программы антикоррупционной политики России»<sup>23</sup>.

**Ограничение прав граждан**, которые неизбежно производятся в процессе расследования каких-то дел, должны производиться только **по решению судебных инстанций**. Таким образом, независимость контрольных органов не превращает их в органы репрессий, не позволяет встать над другими ветвями власти.

5) **Коллегиальность** управления контрольными органами. Чтобы активность работы контрольных органов не зависела от удачности выбора их руководителя, можно прибегнуть к коллегиальности в их управлении. Коллегиальный орган управления набирает на работу контролеров, обладающих достаточной квалификацией, имеющих высокие моральные устои, не связанных ни с какими партиями.

б) Наличие **достаточных сил и средств** для исполнения поставленных задач: штат квалифицированных сотрудников; правовая база, позволяющая осуществлять контроль за всеми органами власти; наличие финансовых и материально-технических средств.

7) **Ответственность**. Контролер и контрольные органы должны гарантировать надежность предоставляемой ими информации и нести ответственность за выдачу недостоверной информации перед ее пользователями.

8) **Законность**. Контрольные органы должны действовать на основе специального закона о контроле и контрольных органах. Свободное усмотрение должно быть сведено к минимуму. Осуществление контроля является обязанностью, а не правом контролеров. Они подчиняются закону, а не начальникам.

<sup>21</sup> Решетников Ф.М. Правовые системы стран мира. Справочник. М.: Юридическая литература. 1993. С. 187.

<sup>22</sup> Скидмор М.Дж., Трипп М.К. Американская система государственного управления. М.: СП «КВАДРАТ». 1993. С. 277.

<sup>23</sup> Программа антикоррупционной политики России (основные направления) // Чистые руки. 2000. № 4. с. 61.

9) **Множественность контрольных органов.** Контрольная власть не обязательно должна быть представлена одним органом. Скорее всего она будет состоять из **системы органов**, выполняющих различные контрольные функции и имеющих разный объект наблюдения. В частности, необходимо отделить контроль, осуществляемый за гражданами, частными и общественными организациями от контроля за государственным аппаратом. При этом сами контрольные органы, осуществляющие надзор за правопорядком в обществе, должны быть объектом пристального внимания для контрольных органов, осуществляющих надзор за государственным аппаратом. В международных документах по борьбе с преступностью содержатся рекомендации выделять специализированные органы для контроля за поведением государственных служащих и борьбе с коррупцией<sup>24</sup>.

Практика развития контрольной власти идет по пути выделения в ее рамках самостоятельных органов: уполномоченного по правам человека, органов финансового контроля.

#### **Формы осуществления контрольной функции**

Независимые контрольные органы осуществляют свои функции в следующих формах:

1) Проведение не реже 1-2 раз в год **плановых проверок** работы всех органов государственной власти и представление обществу отчетов о их работе (представление заключения о достоверности отчетов органов власти и должностных лиц о своей работе). Ни один государственный служащий не должен получать повышение или выставлять свою кандидатуру на выборную должность без приложения отчета о своей прежней деятельности, проверенного независимым контрольным органом.

2) Проведение **внеплановых проверок** деятельности государственных органов.

3) Осуществление **проверок заявлений** о фактах нарушений норм права и законных интересов граждан и общества.

4) Внесение в государственные органы **рекомендаций** об улучшении их деятельности, об устранении причин и условий коррупции.

Контрольные органы должны осуществлять проверки эффективности той или иной деятельности и соответствие ее нормам закона.

Строгий контроль за работой государственного аппарата имеет важное профилактическое значение, создавая существенные трудности для коррупционной деятельности.

5) Вынесение **требований о прекращении** противоправных действий.

6) **Расследование** фактов коррупции и выступление в суде от имени общества в качестве истца и обвинителя. Всякое правонарушение государственных служащих или выявление фактов неэффективной деятельности должно проверяться на предмет наличия коррупционных причин или халатного отношения к работе.

7) **Концентрирование информации** о работе государственных органов и государственных служащих.

8) **Координирование** действий всех иных государственных контрольных органов.

9) Проведение **научных исследований** с целью совершенствования приемов и методов контроля за деятельностью государственных органов.

#### **Предметы особого внимания контрольной власти**

Особого внимания независимых контрольных органов требуют следующие **сферы** государственной жизни:

1) Размещение государственных заказов и закупок.

2) Распределение налоговых льгот.

3) Предоставление государственных кредитов и бюджетных средств.

4) Выдача лицензий и распределение квот.

5) Финансирование избирательных кампаний и проверка достоверности информации, предоставляемой кандидатами на выборные должности.

6) Уплата налогов и декларирование сведений о доходах и имуществе высшими должностными лицами и членами их семей. Сегодня правильность заполнения Президентом РФ своей налоговой декларации проверяет подчиненное ему Управление кадров<sup>25</sup>.

#### **Пути реализации поставленных целей в России**

Формирование самостоятельной контрольной власти возможно на базе **прокуратуры**. Для того, чтобы она стала действенным инструментом контроля общества за государственными органами и их служащими необходимо возвести ее в ранг самостоятельной ветви власти; устранить зависимость прокуроров от Президента и региональных элит; предоставить полномочия осуществлять контроль за всеми органами государственной власти и их должностными лицами; отделить общий надзор за соблюдением законов гражданами и общественными организациями от надзора за государственными структурами; передать функции следствия по делам, не связанным с должностными преступлениями и функции обвинения по ним следственным органам милиции или специальному следственному комитету; сконцентрировать в руках прокуратуры следствие по должностным преступлениям.

Возможен другой вариант, который предусматривает создание совершенно **нового органа** — Главной контрольной комиссии, обладающей самостоятельностью и независимостью от иных ветвей власти. От прокуратуры, органов безопасности и милиции этому органу передаются функции надзора за государственными органами, организациями и предприятиями, расследование должностных преступлений.

Появление самостоятельной контрольной ветви власти не означает отказа от выполнения контрольных функций другими субъектами.

Целостная система контроля за государственным аппаратом должна включать в себя:

1) Контроль осуществляемый органами составляющими независимую контрольную ветвь власти.

2) Независимый (внешний) контроль общественных организаций и граждан.

3) Взаимоконтроль ветвей власти (судебный контроль, контроль законодательной власти за исполнительной).

<sup>24</sup> Борьба с коррупцией. Материалы международной конференции «Международное сотрудничество в борьбе с транснациональной преступностью и коррупцией» Екатеринбург. 2000.С. 5, 9-10.

<sup>25</sup> Указ Президента РФ «О предоставлении лицам, замещающими государственные должности РФ, и лицами, замещающими государственные должности государственной службы и должности в органах местного самоуправления, сведений о доходах и имуществе» от 15 мая 1997 года в редакции Указов Президента РФ от 4 марта 1998 года № 227, от 31 мая 1999 года № 680.

4) Самоконтроль, осуществляемый внутри ветвей власти

а) вневедомственный контроль специализированных органов внутри сложного механизма исполнительной власти;

б) внутриведомственный контроль (руководителя за подчиненными или через созданные руководителем специальные контрольные подразделения);

в) документирование и отчеты о своей деятельности каждого работника государственного аппарата.

5) Контроль со стороны международных организаций.

В одном из документов, содержащих рекомендации по борьбе с коррупцией, подготовленных в США предлагается поддерживать конкуренцию между правоохранительными органами<sup>26</sup>.

Реализовать идею самостоятельности контрольной ветви власти в России не просто. Ни одна ветвь власти не заинтересована в том, чтобы попасть под контроль какого-то иного органа. Их представители осознают, какая сила заключена в праве контроля и стараются подчинить имеющиеся контрольные органы себе. Так, Счетная палата РФ действует при Федеральном Собрании РФ. Главная служба учета США (The United States General Accounting Office — GAO) — ответственна перед Конгрессом<sup>27</sup>. Власть над прокуратурой в России делится между Президентом РФ, представляющим кандидатуру на пост Генерального прокурора РФ и региональными элитами, представленными в Совете Федерации РФ. Последние, назначают Генерального прокурора РФ (ч. 2 ст. 129 Конституции РФ), а также дают согласие у себя в регионах на назначение прокуроров субъектов Федерации (ч. 2 ст. 129 Конституции РФ).

Препятствия развитию системы независимого контроля имеются в действующей Конституции РФ. Ст. 10 Конституции РФ выделяет только три ветви власти, лишая контрольную власть самостоятельности.

В массе населения нет достаточно зрелых устремлений на установление жесткого общественного контроля за государством. Преобладают надежды на честного, справедливого и волевого Президента, который наведет порядок во всей стране.

Наличие значительных препятствий на пути создания самостоятельной контрольной ветви власти должны утроить силы тех, кто стремится к формированию оптимальной модели государственного механизма в России, созданию эффективной системы органов по борьбе с коррупцией.

---

<sup>26</sup> Борьба с коррупцией. Материалы международной конференции «Международное сотрудничество в борьбе с транснациональной преступностью и коррупцией» Екатеринбург. 2000. С. 24.

<sup>27</sup> Арнс А.Э., Лоббек Дж.К. Аудит. М.: Финансы и статистика. 1995. С. 13.

## **8. Проблемы реализации конституционного принципа правового государства в системе российского права // Основы конституционного строя Российской Федерации: понятие, содержание, значение: Сборник статей, посвященный 30-летию Алтайского государственного университета и 40-летию юридического факультета Алтайского государственного университета. Барнаул: Издательство Алтайского университета, 2003. С. 51-66.**

Проигранное соревнование со странами Запада подтолкнуло, в конце 80-х годов XX века, политическую элиту советского общества к заимствованию ряда западных концепций для отечественного государственного строительства. В частности, из западной правовой традиции (1) была заимствована концепция правового государства, которая до этого рассматривалась как враждебная буржуазная теория (2). Россия решила отказаться от традиционного для нее патерналистического государства, перейти от азиатской цивилизации, в русле которой она в основном развивалась, к западной цивилизации, стать европейским государством. Принцип правового государства, в качестве основополагающего для создаваемого строя, был закреплен в ст. 1 Конституции РФ 1993 года.

В соответствии со старыми советскими правилами юридической техники, принцип правового государства закреплен в статье Конституции не как цель, к которой следует стремиться, а как констатация существующего положения. При буквальном толковании получается, что Россия уже правовое государство и не нужно ни каких дополнительных усилий для того, чтобы провозглашаемый принцип воплотился в жизнь. Такая юридическая техника позволяет использовать Конституцию для приукрашивания действительности, не мобилизует общество, политиков, юристов на серьезную работу.

Большинство исследователей российского права указывают, что Россия, конечно, не является правовым государством. Достаточно большое количество ее норм вступает в противоречие с данным принципом, закрепленным в Конституции РФ. Предстоит длительный период формирования правового государства в России. Решающее значение в этом процессе будет играть становление сильного гражданского общества, без которого правовое государство возникнуть не может (3). По мере реализации этой задачи должна проходить реформа всей системы права. В какой-то степени нормы права должны даже опережать события и ставить перед обществом задачи, которые в полной мере, на существующей стадии, не могут быть реализованы. Вместе с этим, автор признает, что забегание вперед, закрепление каких-то правовых положений, в соответствии с идеей правового государства, для реализации которых еще нет социально-экономических, политических и духовных предпосылок часто невозможно, а может приводить к определенным негативным последствиям для развития общества.

В этих условиях, перед юристами теоретиками встает несколько задач, связанных с анализом действующей системы права. Во-первых, необходимо выявлять нормы права, прямо противоречащие принципам правового государства, а так же препятствующие созданию социально-экономических, политических и духовных предпосылок для его формирования в стране. Более трудной задачей является выявление пробелов в праве, наличие которых не совместимо с реализацией идеи правового государства и пробелов, которые мешают формированию сильного гражданского общества. Третья, и самая трудная задача заключается в выработке новых норм, которые должны заполнить выявленные пробелы и заменить нормы, не совместимы с идеей правового государства. Часть этих норм можно заимствовать из западной правовой культуры. Но много норм придется создавать самостоятельно, так как страны Запада никогда не решали проблемы перехода от одной цивилизации к другой и в некоторых вопросах помочь нам ни чем не могут.

Конечно, поставленные задачи не будут реализованы полностью в ближайшие годы. Но теория должна намного опережать практику, чтобы позволить последней уверенно, а не «на ощупь», путем «проб и ошибок» двигаться вперед.

Принцип правового государства не имеет абсолютно точного содержания (4). Поэтому может возникнуть конфликт по поводу объема его толкования. Исходя из научных теорий, правовым, следует считать **демократическое** государство, поддерживающее отношения, в которых **человек**, его права и свободы являются **высшей ценностью**. Данные положения реализуются за счет господства естественного права. Последнее формируется сильным и развитым гражданским обществом, закрепляется в нормах законов в процессе **демократического правотворчества** и воплощается в жизнь в условиях действия режима **законности**. Механизм такого государства строится на основе принципа **разделения властей**.

Таким образом, исследуя реализацию принципа правового государства, мы вынуждены будем говорить о закреплении в праве конституционных принципов демократии, верховенства прав человека, республиканской формы правления, местного самоуправления, социального характера государства.

Правовое государство не может быть не демократическим. Демократизм является и целью правового государства, и средством реализации иных его свойств.

В российском конституционном праве нет недостатка в нормах, декларирующих демократию (ст. 3, 29-33 Конституции РФ). Тем не менее, демократизм общества и государства остается, в значительной степени,

формальным. Стране, только что порвавшей с тоталитарным режимом, необходимы особые правовые гарантии поддержания демократии.

Основной формой осуществления власти народа во всех развитых странах является народное представительство. Законодательство России содержит нормы, нацеленные на проведение свободных выборов во все органы государственной власти. Однако наличие мощного государственного аппарата и слабого гражданского общества не может устранить решающее влияние на процесс выборов так называемого «административного ресурса». Особые условия развития России требуют создания дополнительных правовых гарантий недопущения использования должностными лицами своего служебного положения в процессе проведения выборов. В этом вопросе Россия не может опереться на опыт Запада, где управленческие группы, составляющие государственный аппарат, не обладают такой силой и находятся под контролем общества. В России любые нарушения законодательства о выборах со стороны должностных лиц следует рассматривать как уголовно наказуемые злоупотребления служебными полномочиями (ст. 285 УК РФ) или превышение должностных полномочий (ст. 286 УК РФ), поскольку они посягают на основы конституционного строя, устраняют демократический и правовой характер государства, сохраняют его бюрократические черты. Выявление фактов использования в процессе выборов победившим кандидатом своих служебных полномочий, безусловно, должно вести к отмене результатов голосования.

Развитие демократических процессов в России требует постоянной смены управленческих элит. В связи с этим, Конституция РФ закрепила одному лицу занимать должность Президента РФ более двух сроков подряд (ч. 3 ст. 81). Аналогичные положения были закреплены в законодательстве по отношению к главам регионов. Отмена таких ограничений неизбежно ведет к усилению государственного аппарата и препятствует формированию новых политических элит гражданского общества.

Безусловно, подрывает развитие демократии в стране, потворствует сохранению и усилению идеологии вождизма закрепление в Конституции РФ и законодательстве института сильной президентской власти, механизма государства, позволяющего Президенту РФ взваливать весь груз ответственности за свою политику на Правительство.

Закрепление в праве суперпрезидентского характера республики не только препятствует развитию демократии в стране, но и мешает укреплению законности в высших эшелонах власти, ограничивает до определенной степени действие принципа разделения властей (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ). Президент, его администрация и опекаемые им государственные и общественные структуры оказываются вне контроля, а значит и вне ответственности, что грубо нарушает принцип господства права.

Советские ученые справедливо отмечали, что институт президентской власти Пятой республики во Франции, который, отчасти, заимствован в России, даже при высокой степени демократизации общества способствует персонализации власти и игнорированию права, системы представительства народа (5).

Давно известно, что усиление главы государства содержит в себе угрозу установления **диктатуры** в стране. Особенно опасным, с точки зрения защиты демократии, является право Президента РФ распустить Государственную Думу (п. 6 ст. 84 Конституции РФ). Например, чрезвычайный закон Италии о полномочиях Муссолини был принят 3 декабря 1922 года под угрозой роспуска парламента (6).

Российская Конституция и законодательство не содержат гарантий против повторения событий осени 1993 года. Президент РФ является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ (ч. 1 ст. 87 Конституции РФ). Его действия и действия назначенного им высшего командования Вооруженных Сил (п. «ж» ст. 83 Конституции РФ 1993 года), руководство МВД и ФСБ назначаемого им (ч. 1 ст. 32 Закона «О Правительстве РФ») не подпадают под контроль парламента. Эта правовая база позволяет правящей группе увековечить свою власть. В случае проведения не популярной политики и усиления оппозиции Президент, опираясь на силовых министров, может легко совершить государственный переворот, как это не раз делалось во многих странах мира. Даже в США, с ее крепкими демократическими традициями, при выдвижении обвинений против президента Никсона, высшие политические круги задумывались над вопросом о действиях, в случае использования Никсоном своего положения Верховного главнокомандующего (7). Сторонники Президента России в 1996 году открыто запугивали общество отказом проведения очередных президентских выборов и введением «прямого президентского правления в стране». Все это не способствует мирному и урегулированному протеканию политических процессов. Сила ставится выше права.

Примеры правовых гарантий, не допускающих захват власти какой-то политической силой, представляет Германия, которая извлекла уроки из своей горькой истории. Верховное командование вооруженными силами в ней возлагается «не на главу государства, а на министра обороны — в мирное время и на федерального канцлера — во время войны (ст. ст. 63-а и 115-в Основного закона ФРГ), следовательно, в обоих случаях — на члена федерального правительства как парламентский ответственный органа общего политического руководства». Парламентское влияние усиливается, предусмотренной в Основном законе ФРГ, комиссией обороны бундестага (ст. 45-а), имеющей права следственной комиссии, а так же введением военно-уполномоченного, помогающего бундестагу осуществлять парламентский контроль и обязанного защищать основные права солдат (8).

Опыт советского государства показывает, что сверх высокое усиление парламента также опасно. Компромиссным вариантом было бы введение права Государственной Думы утверждать кандидатуры так называемых силовых министров, предлагаемые Президентом и право выражать им недоверие с последующей отставкой. Как известно, в Соединенных Штатах, при наличии президентской республики, значительное

количество лиц в правительстве назначается Президентом США по «совету и с согласия» сенате (Раздел II Статьи 2 Конституции США).

Конституционный Суд РФ, в толковании ч. 2 ст. 80 Конституции РФ, фактически предоставил Президенту РФ законодательные полномочия (Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 года). Это противоречит принципу демократизма правотворчества, верховенства законов и надлежащей процессуальной процедуры принятия законов, зафиксированной в Конституции РФ. На основе указов Президента РФ уже построена целая сеть государственных органов на уровне округов. Вся их деятельность опирается не на закон, а на силу президентской власти. Все это оправдывается целесообразностью, но совершенно не соответствует идее правового государства. Например, К. Штерн отмечает, что правовая государственность означает осуществление государственной власти на основе изданных в конституционном порядке законов (9).

Широкие права по правотворчеству предоставляет Президенту РФ ч. 1 ст. 112 Конституции РФ и Закон «О правительстве РФ». В соответствии с ними, Президент РФ утверждает структуру федеральных органов исполнительной власти, положения о министерствах и ведомствах, определяет их права и обязанности, связанные с реализацией прав и свобод человека и гражданина. Указанные положения ограничивают роль закона в правовом регулировании, вступают в противоречие с принципом верховенства закона, без реализации которого не может существовать правовое государство.

Ч. 2 ст. 80 Конституции РФ, в толковании Конституционного Суда РФ (Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 года № 11-П), предоставила Президенту РФ широчайшие полномочия по обеспечению гарантий действия Конституции и защите прав и свобод граждан. Эти полномочия могут быть не предусмотрены Конституцией РФ и законами РФ, но не должны противоречить Конституции и законам. Действия помимо законов оправдываются высокими целями. Принцип законности вновь действует только отчасти. Власть оказывается, не связана конкретным законом, что является рудиментом феодального порядка, где общий закон разрешает главе государства почти все.

Деятельность Президента РФ в соответствии с ч. 2 ст. 80 Конституции РФ 1993 года, истолкованной Конституционным Судом РФ, подпадает под общедозволительный тип регулирования, так как ему разрешено все, во имя поставленных целей, что прямо не запрещено, хотя и не разрешено в конкретном законе. Это противоречит идеям правового государства, где должностные лица подпадают под разрешительный тип регулирования: все, что прямо не разрешено в законе — то автоматически запрещено.

Сильная президентская власть постепенно ставит под свой контроль все иные ветви власти. Правительство полностью работает под руководством администрации Президента РФ. Все большее влияние имеет Президент на парламент страны и судебский корпус. Страна уверенно возвращается к привычному для нее единовластию.

Полномочия Президента РФ, не ограниченные в достаточной степени законом, неизбежно будут приводить к тому, что со сменой руководящих политических групп будет существенно изменяться государственный строй, подрываться принцип стабильности права. При таком положении правление людей не сменяется правлением права (rule of law).

Значительные полномочия Президента РФ позволяют ему подавлять оппозицию в обществе, без которой не может быть речи ни о какой демократии.

Сильная президентская власть мешает партийному строительству, препятствует формированию достойной оппозиции. Бесконтрольность и безответственность президентских структур и правительства позволяет им, используя служебное положение, создавать собственные партии, которые сменяют друг друга вместе со сменой первых лиц в государственном аппарате. Возникновение таких партий, представляющих не гражданское общество, а аппарат управления становится возможным в условиях отсутствия правовых гарантий для эффективной ответственности высшей государственной элиты за свои действия, в том числе за не целевое расходование бюджетных средств. Создание привилегированной государственной партии приводит к вытеснению с политической арены не получающих поддержки от государственных структур партий слабого гражданского общества. Сложившиеся отношения являются нарушением ч. 3 ст. 13 Конституции РФ. Уже очевидно, что к 2004 году оппозиция в России будет настолько ослабленной, что она не сможет выставить авторитетного кандидата на президентский пост и народ будет лишен реального права выбора.

Устранение сильной оппозиции, способной влиять на политику государства, неизбежно будет приводить к нарастанию скрытых конфликтов в обществе, росту не правовых форм реализации общественных интересов.

Видимо, закон о партиях должен поставить под особо строгий контроль финансирование пропрезидентских и проправительственных партий и участие в их деятельности представителей государственного аппарата. Должна быть установлена административная и уголовная ответственность должностных лиц, нарушающих принцип департизации государственных органов.

Препятствует развитию политической системы гражданского общества слабость парламента, закрепленная в нормах Конституции РФ и законодательстве. Государственная Дума фактически не оказывает влияние на формирование правительства и значительно ограничена в своей компетенции по контролю за его деятельностью. Это снижает стимулы к созданию политических партий и борьбе их за депутатские мандаты.

Слабость парламента, зависимость его от президентской власти принижает значение парламентаризма и народного представительства в целом. Форма правления России по своим характеристикам приближается к выборной дуалистической монархии. В дискуссиях о правовом государстве отмечается: «Неприязнь к парламенту, принижение его роли в системе власти есть фактическое непризнание гражданского общества, его прямое отрицание» (10).

Законность в деятельности президентских структур и Правительства понижается вследствие отсутствия у российского парламента эффективных инструментов контроля, которые существуют в развитых странах Запада. Западные исследователи рассматривают парламентский контроль над правительством как основной инструмент воспятствования расширению власти бюрократии (11). А.Д. Керимов считает, что эффективно осуществляемый парламентский контроль исполнительной власти объективно необходим в любом цивилизованном демократическом государстве (12). Например, Конгресс США, парламенты ФРГ (ст. 44 Основного закона ФРГ), Франции (Ордонансом № 58-1100 от 17 ноября 1958 года, дополненный Законом № 44-807 от 19 июля 1977 года) и других стран Запада имеют право создавать специальные следственные комиссии. В России право парламентского контроля вообще не предусмотрено Конституцией 1993 года. Попытки внести изменения в ст. 101, 102 и 103 Конституции РФ блокируются президентскими сторонниками (13). Без специальных полномочий комиссии, создаваемые палатами Федерального Собрания не могут изъять в государственных органах необходимые документы. Например, комиссии Государственной Думы, работавшей по обвинению Б.Н. Ельцина в совершении преступлений в 1999 году, не выдали документы, касающиеся личного участия Президента РФ в разрешении Чеченской проблемы, не выдали протоколы Совета Безопасности (14). В странах, где отсутствуют демократические традиции, политическая этика, где цель оправдывает всякие средства (обман, коррупция, государственные перевороты) парламентский контроль за деятельностью администраций особенно необходим. «В любом случае, — отмечается в американской литературе, — расследования, как и дебаты, и многие другие действия законодателей, дают большую информацию не только им, но и всем гражданам» (15).

Переход к правовому государству требует установления баланса властей, который наиболее полно соблюдается в условиях президентской республики, где президент всего лишь глава исполнительной ветви власти и несет личную ответственность за результаты ее работы. Он не должен возвышаться над всеми ветвями власти, как предполагает ст. 80 Конституции РФ.

Принцип демократизма и разделения властей нарушается установленным ч. 2 ст. 95 Конституции РФ и федеральным законом «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ» порядком формирования Совета Федерации. Фактически Совет Федерации представляет не население регионов, а региональные управленческие элиты. Во-вторых, законодательные функции попадают в руки представителей исполнительной ветви власти регионов.

В России явно отсутствует правовая основа для обеспечения прозрачности деятельности государственного аппарата. Западные исследователи отмечают, что правовое государство не может существовать без свободы информации (15). Ее законодательной базой является закон о свободе информации. Например, в США это Акт о свободе информации, принятый в 1966 году (Freedom of Information Act — Titel 5 U.S. Code Section 552). Этот закон, который не имеет аналога в России, позволяет любому гражданину получать в федеральных агентствах любые документы публичного характера, которыми располагают эти органы, конечно за исключением тех, что отнесены законом к разряду ограниченного доступа.

В России отсутствует надлежащая ответственность должностных лиц за вмешательство в дела средств массовой информации, что привело к почти полному вытеснению оппозиции с информационного поля. Большая часть средств массовой информации находится под контролем государственного аппарата или зависимых от государства частных структур. В стране, в нарушение ч. 1 и 2 ст. 13 Конституции РФ постепенно вводится единомыслие. Видимо, для обеспечения свободы средств массовой информации следует законодательно запретить государственным и муниципальным органам выступать в качестве их учредителя. В первую очередь такой запрет должен быть установлен для исполнительных органов власти, главы государства и глав субъектов Федерации. Заботливые объятия государства приводят к удушению всякой свободы гражданского общества, огосударствлению общественных институтов.

Обеспечение необходимого для правового государства уровня ответственности государственного аппарата перед обществом требует реформы правового регулирования всей контрольно-надзорной системы общества и государства. Безусловно, необходимо расширить полномочия Федерального Собрания по привлечению высших должностных лиц к ответственности за нарушение Конституции и законов. Следует расширить основание для отрешения Президента РФ от должности. Например, в Италии такое отрешение может быть произведено при нарушении президентом конституции; в ФРГ — за умышленное нарушение законов (17). В США, импичменту может быть подвергнут не только президент страны, но и иные высшие должностные лица. Основанием для него может быть: злоупотребление вверенными суммами; злоупотребление официальной властью; небрежение должностными обязанностями; посягательства на законодательные прерогативы; оскорбление; коррупция; проступок подрывающий доверие к федеральному правительству; некомпетентность; дурное управление; моральное несоответствие занимаемой должности; подрыв основных и существенных принципов правительства; причинение значительного вреда публичным интересам; нарушение Конституции; нарушение присяги (18). Конечно, следует упростить процесс привлечения Президента РФ к ответственности, особенно в случае совершения им государственного переворота (ст. 93 Конституции РФ). Западные исследователи отмечают, что институт отрешения должностных лиц от должности, в первую очередь, носит профилактический характер (19).

В странах с невысоким уровнем законности, распространением коррупции актуальным становится вопрос об учреждении самостоятельной контрольно-надзорной ветви власти, не зависимой от законодательных и исполнительных органов. Отмечается, что формирование такой ветви власти уже идет в разных странах мира (20).

Сегодня, конституционное положение Генерального прокурора РФ и прокуроров субъектов Федерации не позволяет им осуществлять надзор за законностью действий высокопоставленных должностных лиц и опекаемых

ими людей. Президент РФ, используя ч. 2 ст. 129 Конституции РФ представляет на должность Генерального прокурора лиц, преданных ему, а не закону. Отсутствие законодательного запрета позволяет ему в обход Совета Федерации назначать на должность Генерального прокурора РФ исполняющего обязанности, полностью зависимого от него.

Ч. 3 ст. 129 Конституции РФ позволяет региональным элитам добиваться назначения на должности прокуроров субъектов Федерации лиц не готовых отстаивать закон. Это, в частности, приводило к тому, что законодательство субъектов Федерации вступало в противоречие с Конституцией РФ и федеральными законами.

Не эффективная система контроля обеспечивает положение, при котором властные группы в России твердо уверены, что нести ответственности за свои противоправные проступки они не будут. Это порождает массу латентных правонарушений представителей власти. В стране, где должностные лица не несут ответственности за правонарушения, не может существовать ни демократии, ни правового государства.

Россия имеет богатый опыт создания общественно-государственных контрольно-надзорных органов, которые могли бы привлекать широкие слои граждан для осуществления контроля за деятельностью государственного аппарата по обслуживанию населения, осуществлять сбор материала по фактам правонарушений и выступать в суде с административными, гражданскими и уголовными исками к правонарушителям. Для решения этой проблемы нужно внести изменения не только в нормы административного права, но и в нормы административно-процессуального и уголовно-процессуального права. Новый УПК РФ 2001 года не преодолел традицию патерналистического государства и существенно ограничивает права частных лиц по сбору доказательств и поддержанию уголовного обвинения в суде. По-прежнему, эти функции остаются монополизированными следственными органами милиции и прокуратурой. Новый Кодекс об административных правонарушениях в вопросе о допущении общественности к сбору доказательств и административному обвинению оказался еще более не демократическим чем старый. Частные лица лишены дееспособности и могут требовать в суде привлечения должностного лица к административной ответственности только через какой-либо государственный орган.

С 1993 года в России не проведено ни одного общенационального референдума. Отчасти это связано с законом «О референдуме в РФ», который лишает политическую оппозицию права выносить на всенародное голосование самые острые вопросы о взимании налогов, которые используются для содержания мощного государственного аппарата и подавления мелкого и среднего частного собственника; о доверии тем или иным органам власти, т.е. фактически об их политической ответственности перед обществом. В штате Калифорния (США) 19 % выносимых на референдум вопросов касаются именно налогообложения (21).

Безусловно, ограничение права населения на проведение референдума выражает интересы самого управленческого аппарата и мешает подъему политической активности, росту политического просвещения народа. Эти ограничения вступают в противоречие с провозглашенным в ст. 3 Конституции РФ суверенитетом народа.

Фактически ограничивает дееспособность народа лишение его права законодательной инициативы о внесении поправок и пересмотре Конституции (ст. 134 Конституции РФ), права на референдуме вносить поправки в гл. 3-8 Конституции РФ (ст. 136 Конституции РФ). Поправки в главу 1,2, 9 Конституции РФ он может внести посредством референдума только по решению Конституционного Собрания (ч. 3 ст. 135 Конституции РФ). Это противоречит аксиоме, согласно которой, то, что принято на референдуме может отменяться или изменяться только другим референдумом.

Ратуя за расширение прав населения на решение вопросов путем референдума, не следует забывать, что при сохранении средств массовой информации в руках государственных органов возникает возможность манипулирования общественным сознанием и использования так называемой плебисцитарной системы в не демократических целях. Как известно, Гитлер умело использовал институт референдума для прихода к власти и удержания ее в своих руках (22).

Правовое государство предполагает наличие ответственного перед обществом и действующего строго в рамках права исполнительного аппарата государства. Для реализации этой идеи в жизнь в России необходимо отказаться от подбора кадров государственных и муниципальных служащих на основе личной преданности начальнику. Это возможно только при закреплении в законе РФ «Об основах государственной службы РФ» обязательности конкурсного подбора кадров путем сдачи экзаменов (в том числе по праву) независимым экзаменационным комиссиям. Такого же рода конкурсы необходимо проводить при занятии любой вакантной должности (исключая политические, относящиеся к категории «А» и «Б»). Только в этом случае будет действовать принцип меритократии и законности. Обязательность конкурсного подбора и сдачи экзаменов имеет место не только в развитых странах Запада (23). Она введена уже в Республике Казахстан.

Круговую поруку в аппарате управления может устранить норма, обязывающая любого работника государственного (муниципального) аппарата сообщать о полученном незаконном приказе от своего начальника не только ему и вышестоящему руководителю, но и в специальный надзорный орган. Отказ от такого сообщения должен влечь за собой административную или уголовную ответственность в виде лишения права занимать должность в государственном (муниципальном) аппарате. Таким образом, удастся не допустить исполнения незаконных актов, исходящих от руководителей органов исполнительной власти или от представительных органов. Требуемые изменения необходимо произвести в законе РФ «Об основах государственной службы РФ» (ст. 14), Кодексе об административных правонарушениях и Уголовном кодексе РФ.

Конечно, необходимо помнить, что развитие демократии может приводить к подрыву эффективности работы государственного аппарата.

Закрепление прав и свобод человека в Конституции и законах, конечно, само по себе не может привести к возникновению в России гражданского общества и правового государства. Должны появиться субъекты, желающие и способные воспользоваться этими права и свободами. Это так называемый средний класс. Для его формирования нужны определенные законодательные условия. Конституция РФ закрепляет право частной собственности (ст. 8, 35-36), право заниматься предпринимательской деятельностью (ст. 8, 34), право граждан на судебную и иную защиту своих прав от преступных элементов, монополий и государственных чиновников. Вместе с тем, текущее законодательство России не может похвалиться достижениями в защите прав представителей мелкого и среднего бизнеса. В стране сохраняется типичная для традиционных обществ редистрибутивная система распределения произведенного обществом продукта, при которой государственный аппарат отнимает у производителя значительную часть прибавочного продукта, а затем распределяет его по своей воле среди населения. Государство с помощью налогового и административного права душист мелкого и среднего предпринимателя, который не имеет личных связей с чиновничеством. Большинство населения, в этих условиях, не желает заниматься предпринимательством и предпочитает, по традиции, ждать от государства социальной помощи. Такое общество, зависимое от благосклонностей чиновников, никогда не станет сильным гражданским обществом, не сможет прийти к правовому государству.

Представители власти постоянно обещают устранить административные барьеры на пути мелкого предпринимательства. Но все изменения в законодательстве ограничиваются полумерами, которые не приводят к бурному расцвету мелкого бизнеса. Государственные средства массовой информации рекламируют отмену государством одних налогов, умалчивая, что вместо них вводятся другие. Это, в целом, только запугивает налогоплательщика, но не снижает налогового пресса. Пойти на снижение своих расходов и за счет этого понизить ставки налога на мелкого предпринимателя государственный аппарат не желает.

При отсутствии прозрачности распределения бюджетных средств население смотрит на налогообложение как на узаконенный государственный грабёж. Уклонение от налогов морально не осуждается. Средний класс, который на Западе является опорой правопорядка, в России криминализован. Он существует благодаря уклонению от уплаты налогов. Таким образом, идея правового государства в России теряет свою социальную опору.

Для того чтобы население само содержало себя, необходима правовая реформа полностью либерализующая отношения в сфере мелкого бизнеса. Публичное право должно быть вытеснено из этой области частным правом. Конфликты интересов должны разрешаться через развитую судебную систему (в основном через мировых судей). Государству следует ограничиться контролем за крупным бизнесом, в первую очередь, заботясь о недопущении деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (ч. 2 ст. 34 Конституции РФ).

Все сказанное доказывает, что действующая система права во многом не соответствует принципу правового государства, закреплённому в Конституции РФ. Россия находится на этапе перехода от патерналистического государства к правовому. Впереди еще очень длительный процесс правовых реформ на пути, которых будет стоять множество препятствий.

Сноски

1. Осакава Кр. Типология современного российского права на фоне правовой карты мира // Государство и право. 2001. № 4. С. 14.
2. Современное буржуазное государственное право. Критические очерки. Буржуазная наука государственного права. Издательство «Наука». 1987. С. 114-115.
3. Гражданское общество, правовое государство и право // Государство и право. 2002. № 1. С. 14.
4. Черненко А.К. Выбор модели правового государства: постановка проблемы, пути и методы ее решения // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Сб. Статей. Ч. 1. Томск. 1999. С. 13-18.
5. Современное буржуазное государственное право. Критический очерк. Буржуазная наука государственного права. М.: Наука, 1987. С. 169-172.
6. Конституции буржуазных стран. Т. 1. М.-Л., 1935. С. 135-136.
7. Sharkansky J. Public Administration. Agencies, Policies, and Politics. San Francisco. 1982. С. 97.
8. Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. М.: «Юридическая литература», 1981. С. 265.
9. Stern K. Das Staatsrecht der BRD. Munchen, 1977. S. 615.
10. Гражданское общество, правовое государство и право // Государство и право. 2002. № 1. С. 16-17.
11. Smith В.С. Bureacracy and Political Power. N.Y. 1988. P. 27-29.
12. Керимов А.Д. Парламентское представительство как средство контроля за исполнительной властью // Государство и право. 1992. № 7. С. 139.
13. Проект Ф3 «О поправках к статьям 101, 102 и 103 Конституции РФ» // Электронная энциклопедия. «Государственная Дума: 1995-1999». Справочная правовая система ГАРАНТ.
14. Стенограмма заседания Государственной Думы от 15 мая 1999 года // Электронная энциклопедия. «Государственная Дума: 1995-1999». Система ГАРАНТ.
15. Скидмор Дж.М., Маршал К.Т. Американская система государственного управления. М.: СП «Квадрат», 1993. С. 165.
16. Осакава Кр. Типология современного российского права на фоне правовой картины мира // Государство и право. 2001. № 4. С. 14.
17. Государственное право буржуазных стран и стран, освободившихся от колониальной зависимости. М.: Юридическая литература. 1979. С. 285.
18. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 1996. С. 304-305.
19. Smith В.С. Bureacracy and Political Power. - Brighton: Wheatsheaf book; N.Y.: Martins press, 1988. С. 29.
20. Чиркин В.Е. Основы сравнительного правоведения. М.: Издательский дом «Артикул», 1997. С. 301-316.
21. Васильев В.И. Прямая демократия: опыт Калифорнии // Государство и право. 1994. № 1. С. 119.
22. Конституции буржуазных государств. Т.1. М.-Л., 1935 С. 77.
23. Савицкий П.И. Правительственный аппарат Пятой республики во Франции. Свердловск. Средне-Уральское книжное издательство, 1979. С. 103-105.

## **23. Денисов С.А. Полицейское и правовое государство // denisov11-12.narod.ru**

Тезисы выступления в Адлере в октябре 2012 г.

Конституция России декларировала цель построения правового государства (ст. 1). Казалось бы, эта цель постепенно реализуется. В сравнении с 1990-ми годами в стране стало больше порядка. Закончена война в Чечне. В России стало меньше организованных преступных групп, меньше уличной преступности. Но является ли это признаком движения к правовому государству? Строгий порядок может обеспечивать и полицейское государство. Не путаем ли мы эти два вида государства между собой? Для того, чтобы ответить на этот вопрос, необходимо сравнить идеалы правового государства с проводимой сегодня государством правовой политикой.

1. Правовое и полицейское государство служат разным целям. Правовое государство и его законы служат обществу и человеку. Конституция РФ объявляет права и свободы человека и гражданина высшей ценностью (ст. 2). В ней декларируется суверенитет народа (ст. 3) и демократический политический режим (ст. 1). Полицейское государство с помощью законов и иными путями обеспечивает власть административного класса (бюрократии) и определенной правящей группы, поддерживает авторитарный политический режим. Изучение федеральных законов «Об общественных объединениях», «О политических партиях», «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании», «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ» показывает, что они направлены на ограничение политических свобод граждан, декларированных в Конституции РФ. Независимые от государства общественные объединения ставятся под административный надзор, лишаются каналов финансирования. Закон позволяет ликвидировать их за малейшие нарушения бюрократических правил. Для клиентистских общественных объединений, наоборот, создаются привилегии. В 2012 г. государство отказалось от своей прежней политики по ликвидации всех не устраивающих правящую группу партий. Однако оно не отказалось от фактически разрешительного порядка их создания и административного надзора за их деятельностью. По-прежнему действуют привилегии для избранных политических организаций, созданных по инициативе государства или с его разрешения (финансовые, организационные). Вместо свободы деятельности введены разрешения на определенные виды деятельности. Закон декларирует уведомительный порядок проведения публичных мероприятий, но фактически закрепляет разрешительный порядок. Чиновники муниципальных органов по своему усмотрению разрешают или запрещают проводить публичные мероприятия, определяют в каком месте их можно проводить. Выборы в России давно превращены в плебисциты о доверии Правителю и его назначенцам. Законодательство позволяет не допускать на них представителей оппозиции. Избиратели превращены в простых наблюдателей, лишены права участвовать агитационной компании.

2. Законы правового государства направлены на поддержание республиканской формы правления, разделение властей. Действующее законодательство обеспечивает широчайшие полномочия Президента РФ, позволяет одному человеку пожизненно находиться у власти, занимая то одну, то другую должность в государственном аппарате. Власть В.В. Путина достигла таких масштабов, что он может, как Муаммар Каддафи в Ливии, не занимать ни каких должностей в государственном аппарате и править страной через расставленных везде «своих вассалов». Все высшие должности в государственных органах (в законодательной, исполнительной и судебной власти) заняты людьми, верными Правителю. Разделение властей уничтожено. Все действуют под контролем одной Верховной власти. Так называемую системную оппозицию в России можно уже называть «оппозиции его величества», а не оппозицией «его величеству». Россия стала походить на Древний Рим периода принципата. Внешне сохраняются атрибуты республики, а фактически в стране введена монархическая форма правления. Фактический переход к назначению глав регионов в 2004 г. восстановил имперскую форму государственного устройства в России. Правитель (фактически ставший

Императором) осуществляет власть на местах с помощью своих наместников. В 2012 г. был принят Закон разрешающий выборы глав регионов. Но фактически они начнут осуществляться только по истечению 2-5 лет. Вместо выборов ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» предлагает осуществлять плебисциты о доверии населения тем лицам, кого выдвинет на этот пост Правитель через своих людей в «Единой России». Что-то подобное имело место в Османской империи на ее закате. Назначенный османским султаном наместник в Египет должен был получать поддержку местных мамлюков. Приблизительная такая же схема существовала в Сирии и Египте по созданию видимости выборности Президента. Она позволяла Хосни Мубараку править Египтом более 30 лет. Хафед Асад правил Сирией до своей смерти, проходя подобные плебисциты 5 раз, а затем власть в стране перешла к его сыну.

3. Правовое государство отличается от полицейского средствами обеспечения законности и порядка. Законы, выражающие интересы общества и человека добровольно реализуются людьми. Не люди помогают полиции, а полиция помогает людям, если они сами не справляются, поддерживать законность и общественный порядок. Полицейское государство не может рассчитывать на поддержку граждан в реализации введенным им законов. Оно вынуждено опираться при их исполнении на средства насилия (полицию, службы безопасности, армию), на карательные санкции. Российское государство в реализации своих законов опирается на огромный бюрократический аппарат, который осуществляет надзор за общественными объединениями, на полицию (иногда на внутренние войска), использующуюся для разгона публичных мероприятий, на которых люди требуют проведения честных выборов. Показательным являются принятые поправки в Кодекс об административных правонарушениях РФ в июне 2012 г., непомерно поднявших планку штрафа за проведение не разрешенных бюрократией публичных мероприятий. В законе появился оригинальный состав правонарушения, который можно обозначить формулой «больше трех не собираться». Правонарушителем является человек, собравший на улице друзей, если эта группа «создает помехи движению пешеходов» (ст. 29.2-2 КоАП РФ).

4. В правовом государстве действует принцип равенства всех перед законом. В полицейском государстве законы пишутся для массы населения, а не для лиц, входящих в правящую группу. Сам аппарат государства может творить произвол. Нормой в борьбе с оппозицией в России стали незаконные задержания, обыски, установления прослушивающих устройств на телефоны, сбор компрометирующих материалов и привлечение к уголовной и административной ответственности, организация провокаций. Страна занимает лидирующее место в мире по коррупции. Бюрократия систематически злоупотребляет своим служебным положением при осуществлении «управляемых выборов» в органы власти.

5. В правовом государстве действует общедозволительный тип регулирования для граждан и разрешительный для государственных органов, государственных служащих и иных должностных лиц. В России все наоборот. Вместо конституционных свобод с помощью законодательства гражданам позволяется с разрешения чиновников осуществить то или иное свое право. Государственный аппарат, наоборот волен присваивать себе все новые и новые полномочия, не предусмотренные в Конституции РФ. Особенно это касается Президента РФ.

Конечно, правовое государство не может возникнуть в стране, не имеющей сильного гражданского общества. Полицейское государство делает все, чтобы такого общества в стране не появилось никогда.

Государственная пропаганда пытается скрыть разницу между полицейским и правовым государством, призывает членов общества соблюдать принятые законы. Но общество должно хорошо видеть разницу между правовыми и неправовыми законами.