

ДЕНИСОВ С.А.

**СБОРНИК
ПУБЛИКАЦИЙ
по вопросам государственного
(конституционного)
права**

Том I

На правах рукописи

**ЕКАТЕРИНБУРГ
2006**

Справка об авторе

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

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

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

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

Телефон домашний: (343) 365-32-17

E-mail: sa-denisov@yandex.ru

Содержание

СОДЕРЖАНИЕ	3
1. ОБ ИНТЕГРАТИВНОСТИ ИДЕИ В ФИЛОСОФИИ ПРАВА.....	7
<i>// Философия права. Ростов-на-Дону, 2001. № 2. С. 5-8.</i>	<i>7</i>
2. ДЕНИСОВ С.А. ОТРАЖЕНИЕ ИНТЕРЕСОВ ОБОСОБЛЕННЫХ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ГРУПП В СИСТЕМЕ ИСТОЧНИКОВ ПОЗИТИВНОГО ПРАВА // НОВАЯ ПРАВОВАЯ МЫСЛЬ. НАУЧНО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ. ВОЛГОГРАД. 2004. № 3(6). С. 24-26.	11
3. ДЕНИСОВ С.А. ОГРАНИЧЕНИЕ СУВЕРЕНИТЕТА НАРОДА СО СТОРОНЫ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ЭЛИТ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ // ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА ПО РОССИЙСКОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ И МЕЖДУНАРОДНОМУ ПРАВУ. Ч. I. Н. НОВГОРОД. 1998. С. 224-230.....	14
4. 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.....	17
5. ДЕНИСОВ С.А. ОБОСОБЛЕННЫЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ГРУППЫ И РАЗДЕЛЕНИЕ ВЛАСТЕЙ // АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЮРИСПРУДЕНЦИИ: МЕЖВУЗОВСКИЙ СБОРНИК НАУЧНЫХ СТАТЕЙ. ВЫПУСК 4. ТЮМЕНЬ. 1999. С. 3-9.....	18
6. КОНТРОЛЬНАЯ ВЕТВЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ	21
<i>// Российская правовая система: становление, проблемы, пути совершенствования. Материалы Республиканской научной конференции. Изд-во Алтайского университета. Барнаул. 2001. С. 90-92</i>	<i>21</i>
7. ФОРМИРОВАНИЕ КОНТРОЛЬНОЙ ВЕТВИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ДЛЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ.....	23
<i>// Государство и право. 2002. № 3.....</i>	<i>23</i>
8. ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ИДЕИ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА В НОРМАХ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ.....	29
<i>// 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.....</i>	<i>29</i>

9. ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРИНЦИПА ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА В СИСТЕМЕ РОССИЙСКОГО ПРАВА.....30

// 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.....30

10. ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ В ХОДЕ РЕАЛИЗАЦИИ ЦЕЛИ ФОРМИРОВАНИЯ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА36

// Состояние и перспективы развития правового государства в РФ. Материалы Всероссийской научно-практической конференции (24-25 мая 2001 года). Челябинск. 2001. с.11-1236

11. ЗАЩИТА ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ОСНОВ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РОССИИ38

// Защита безопасности личности, общества. Государства. Материалы научно-практической конференции (25-26 апреля 2002 г.). Челябинск. 2002. С. 6-10.....38

12. ДЕНИСОВ С.А. УЧАСТИЕ ПРЕЗИДЕНТА РФ В ПРОЦЕССЕ ПРАВОТВОРЧЕСТВА // КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ИНСТИТУТОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РФ. МАТЕРИАЛЫ ВСЕРОССИЙСКОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ (20-21 АПРЕЛЯ 2000 ГОДА). ЕКАТЕРИНБУРГ. 2001. С. 178-180.40

13. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ССЫЛОК НА БОГА В ИСТОРИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ В ИНТЕРЕСАХ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ГРУПП42

// Государство, право и управление: Материалы V-й Всероссийской научно-практической конференции. Вып. 1. М.: ГУУ, 2005. С. 44-48.....42

14. ДЕНИСОВ С.А. НАРОД КАК СУБЪЕКТ ГОСУДАРСТВЕННОГО (КОНСТИТУЦИОННОГО) ПРАВА // УЧЕНЫЕ ЗАПИСКИ ЮРИДИЧЕСКОГО ИНСТИТУТА КРАСНОЯРСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА: ВЫП. 1: ПО ИТОГАМ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ, ПОСВЯЩЕННОЙ ПАМЯТИ ПРОФЕССОРА В.П. ШАХМАТОВА. КРАСНОЯРСК, 2001. С. 15-22.....45

15. ДЕНИСОВ С.А. ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА БОРЬБЫ ПРАВЯЩИХ ГРУПП ЗА СОХРАНЕНИЕ ВЛАСТИ НА ВЫБОРАХ // ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС В СУБЪЕКТАХ РФ: СОСТОЯНИЕ, ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ: МАТЕРИАЛЫ МЕЖРЕГИОНАЛЬНОГО НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОГО СЕМИНАРА. 11-13 МАЯ 2000 ГОДА. БАРНАУЛ: ИЗД-ВО АЛТАЙСКОГО УН-ТА. 2000.....49

16. ДЕНИСОВ С.А. ОСНОВНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ К ЧЛЕНАМ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ И ПРОБЛЕМЫ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ // [HTTP:WWW.ISLAWTSU.RU/INFORMATORY/DENISOV/DENISOV.HTM](http://www.islawtsu.ru/informatory/denisov/denisov.htm).....51

17. ПРОБЛЕМЫ ДЕМОКРАТИЗАЦИИ НОРМОТВОРЧЕСТВА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ РОССИИ.....	56
<i>// Нормотворчество муниципальных образований России: содержание, техника, эффективность. Н. Новгород. 2002. С. 34-45.</i>	
	56
18. НАРУШЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА НОРМОТВОРЧЕСКИМИ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВА (ПО МАТЕРИАЛАМ РЕШЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ).....	63
<i>// Правовые проблемы укреплению российской государственности. Сборник статей. Ч. 17. Томск: Изд-во Томского университета, 2004. С. 143-145.</i>	
	63
19. РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ И КОМПЕТЕНЦИИ МЕЖДУ ОРГАНАМИ ЦЕНТРА И РЕГИОНОВ В ПРАВОВОМ ДЕМОКРАТИЧЕСКОМ ГОСУДАРСТВЕ.....	65
<i>// Проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами власти местного самоуправления (Материалы научно-практического семинара). Тюмень. Издательство Тюменского государственного университета, 2002. С. 30-34.....</i>	
	65
20. ВЗАИМОСДЕРЖИВАНИЕ ВЛАСТЕЙ НА УРОВНЕ ГОРОДСКОГО МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	67
<i>// Пять лет региональному законодательству: проблемы, опыт, перспективы. Тезисы выступлений участников межрегиональной научно-практической конференции 19-20 марта 1999 года. Тюмень: Тюменская областная Дума 1999. С. 72-76.</i>	
	67
21. САМОУПРАВЛЕНИЕ В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ И АКЦИОНЕРНОМ ОБЩЕСТВЕ. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ	69
<i>// Новая правовая мысль. Волгоград, 2003. № 1(2). С. 72-76.....</i>	
	69
22. СОБРАНИЯ И КОНФЕРЕНЦИИ ГРАЖДАН В ГОРОДСКОМ МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ	74
<i>// http://www.islawtsu.ru/informatory/denisov/denisov.htm.....</i>	
	74
23. ИНТЕРЕСЫ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ГРУПП И РЕАЛИЗАЦИЯ НОРМ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА	78
<i>// Проблемы реализации норм права: Материалы международной конференции (27-28 мая 1999 года). Челябинск. 1999.....</i>	
	78
24. ОГРАНИЧЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА В РОССИИ В НАЧАЛЕ XXI ВЕКА (НАЧАЛО КОНТРЕФОРМ)	79
<i>// Научные труды. Российская академия юридических наук. Выпуск 3. В 3-х томах. Т. 1. М.: Издательская группа «Юрист», 2003. С. 84-90.</i>	
	79
25. ДЕНИСОВ С.А. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ // ПРАВОВАЯ ЗАЩИТА ЧАСТНЫХ И ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ: МАТЕРИАЛЫ ОБЩЕРОССИЙСКОЙ	

МЕЖВУЗОВСКОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ (22-23 ЯНВАРЯ 2003 ГОДА) / ОТВ. РЕД. Б.И. РОВНЫЙ. ЧЕЛЯБИНСК: ИЗД-ВО «ФРЕГАТ», 2003. С. 25-34.....83

26. ДЕНИСОВ С.А. ОГРАНИЧЕНИЕ И ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕАЛИЗАЦИИ ИНТЕРЕСОВ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ГРУПП В НОРМАХ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РОССИИ // ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ УКРЕПЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ: СБОРНИК СТАТЕЙ. Ч. 14. ТОМСК: ИЗД-ВО ТОМ. УН-ТА, 2003. С. 200-202.88

27. ВЛИЯНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ И ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ ОБЩЕСТВА НА РЕАЛИЗАЦИЮ НОРМ КОНСТИТУЦИИ РФ 1993 ГОДА90

// Выступление на конференции в г. Тюмени. Сентябрь 2003 года.....90

28. НЕЙТРАЛИЗАЦИЯ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН ПОСРЕДСТВОМ НОРМ ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА93

Тезисы выступления на конференции в г. Екатеринбурге. Апрель 2003 года.93

29. ПРИНЦИПЫ КОНСТИТУЦИИ РФ И ПРАВОСОЗНАНИЕ РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА95

// Конституционное развитие России: история и современность. Материалы всероссийской конференции. Ч. 1. Екатеринбург. 2003. С. 139-14295

30. ДЕНИСОВ С.А. СУБЪЕКТИВНЫЙ ЭЛЕМЕНТ МЕХАНИЗМА НЕЙТРАЛИЗАЦИИ НОРМ КОНСТИТУЦИИ РФ 1993 ГОДА97

Статья написана сборника Кубанского государственного университета. Ноябрь 2003.97

1. Об интегративности идеи в философии права

// Философия права. Ростов-на-Дону, 2001. № 2. С. 5-8.

Философия права до сих пор развивалась как совокупность конфликтующих между собой теорий, изучающих разные объекты правовой действительности. Позитивистское направление, преимущественно, изучало реально действующее право или провозглашенное государством и отрицало возможность выделения иного объекта исследования. Естественно-правовое направление изучало правовые идеалы, считая позитивное право и функционирующие законы объектом, недостойным внимания философии права. Отдельные философские теории права отказывались видеть объект в целом, углубляясь в познание его частей, увлекаясь доказательством их особой важности в нормативном регулировании общественных отношений. Указав на важность анализа, дифференциации исследования объектов окружающего правового мира, необходимо переходить к синтезу знаний и интеграции отдельных частей исследуемого правового мира, который фактически представляет собой систему правовых элементов.

Переход гуманитарных наук на позиции плюрализма не позволяет сегодня дискриминировать в рамках философии права какие-то направления и школы, объявить их «вне закона». Например, П.П. Баранов, при всей преданности естественно-правовым подходам, в одной из своих работ так же не смог обойти вниманием позитивистское направление в философии права (1).

Автор данной статьи предлагает вместо взаимоисключения объектов исследования, имеющего место в современной философии права с ее различными направлениями познания, объединение их в одну общую систему права, состоящую из взаимосвязанных элементов, вместе образующих новое правовое качество со своими свойствами (не сводимыми к свойствам частей).

В общей системе права, которая должна быть объектом исследования философии права, предлагается выделять несколько элементов, рассматривающихся как право в существующих и конкурирующих между собой правовых школах.

1. Официально признаваемое государством позитивное право. Оно обычно предстает в виде писаных документов, исходящих от государства либо санкционированных им, содержащих общественно значимые правила поведения, и может быть обозначено как писаное право или законы. Поскольку оно, как правило, формализовано на бумаге или другом материальном носителе, то может называться формальным (формализованным) позитивным правом.

Чаще всего нормы этого права отражают представление социальных групп, участвующих в управлении государственными делами о том, как должно быть устроено общество. Однако, ослабление правящих групп, неизбежно приводит к тому, что законы и подзаконные акты начинают выполнять функцию «дымовой завесы». Они используются для создания «имиджа» власти, с их помощью властные группы стараются создать представление о себе у своего народа и международной общественности. Например, руководители советского государства не могли в Конституции 1936 года ясно сформулировать нормы в соответствии с которыми, по их представлению, должно жить общество. Наоборот, стремясь показать свою демократичность, они изложили в Конституции нормы, закрепляющие демократические принципы, которые данное государство не намеревалось реализовать. Это была «витрина власти», ее внешний, искажающий действительность «фасад». Под напором общественного мнения, государство может закрепить в писаном позитивном праве какие угодно красивые принципы: гуманизм, равенство, свободу. Однако это не значит, что они будут воплощаться в жизнь.

В число признаков данного позитивного права не входит обеспеченность норм силой государства. Это могут быть «мертвые» нормы, исходящие от государства, но им не охраняемые.

Писаное позитивное право как элемент правовой системы существует объективно, вне зависимости от того, как на него смотрят юристы и философы. Философия права не может его проигнорировать. Философия права не проигнорировать позитивное право, так как без него она потеряет свой юридический компонент и превратится в философию правовых идей, оторванных от юридической жизни.

Традиционно данный элемент системы права изучался, прежде всего, позитивистской школой.

2. Реальное позитивное право, т.е. нормы исходящие от государства и им обеспеченные. Если властные группы сильные и откровенно могут заявить свои требования о том, какой должен быть порядок в обществе, то данные нормы формализуются в писаных источниках и тождественны выше обозначенному позитивному, официально признаваемому праву государства. Если правящие группы слабы, то реальное позитивное право противоречит официально провозглашаемому праву и доводится до сведения исполнителей через подзаконные акты, противоречащие законам, через секретные акты, навязывается в виде обычаев или волевых требований представителей государственного аппарата. Таким образом, этот вид позитивного права может быть незаконным. От абсолютного произвола оно будет отличаться только тем, что имеет нормативность или яв-

с. 6

ляться произволом, вошедшим в систему. Признак писаности (формализованности на бумаге) для данного права не обязателен.

При низкой степени централизации государственной власти реальное позитивное право страны не составляет единой системы, а предстает в виде суммы противоречивых норм, действующих в разных частях этой страны или даже в разных организациях на одной территории.

Философия права, не знающая, какова реальная правовая действительность, скорее всего, может создать ее утопические идеалы, совершенно оторванные от жизни. Сама общественная практика заставит нас изучать реальное позитивное право. Изучение действительности не обязательно должно иметь целью ее пропаганду, тем более

сакрализацию. Если действительность не устраивает юриста и философа, то она может быть основой для формирования концепций конструктивной критики, отрицания этой действительности. Развитие права без знания того, что отрицается, будет не продуктивным.

Реальное позитивное право, как объект исследования, традиционно изучалось в рамках социологической школы права. На первое место могут ставиться даже не нормы, а реальный правопорядок, существующие общественные отношения из которых, путем обобщения, формулируется норма. Материалистический подход к правовой системе так же требует исследовать реальный мир, не ограничиваясь изучением отражения его в духовной сфере.

Связанность двух названных видов права государственной волей является общим их признаком. Исследуя официально признанное позитивное право, мы можем судить, каким государство хочет предстать перед нами (явление). Изучение реального позитивного права позволяет выявить, каким государство является на самом деле (сущность).

3. Право естественное объективное. Это нормы, вытекающие из объективно присутствующих социальных и психологических свойств общества; свойств групп из которых оно состоит; объективных социальных, психологических и биологических свойств людей, на данной стадии их развития; из окружающей человека среды обитания. Человек и объединения людей так же как животные, как объекты неживой природы имеют независимые от их осознания свойства, которые диктуют определенные правила поведения в обществе. Нормы, устанавливающие общественную собственность на землю, средства производства диктовались условиями жизни древнего человека. Изменение характера производства объективно привели к возникновению и развитию частной собственности. Не государство по своей воле вводит ее, а наоборот, объективная потребность приводит к возникновению государства, в частности, для охраны отчужденной от производителя собственности.

Нормы естественного объективного права вынуждено закрепляются государством в нормах позитивного реального права. Два этих правовых явления, таким образом, могут совпадать до определенной степени, но не абсолютно. Государство не является главной опорой в реализации описываемых норм. В обществе находятся силы, воплощающие их в жизнь и мобилизующие государство для их поддержки. В материалистической школе считается, что объективные законы общественной жизни действуют через объективные потребности и интересы людей и их групп.

Государство может быть в разной степени самостоятельным социальным субъектом, состоящим из относительно независимых от общества групп управленцев. Чем более управленческие элиты, возглавляющие государственный аппарат, обособлены от общества, тем больше они имеют возможность в позитивном праве отразить свои субъективные мнения о должном развитии общества и увеличить разницу между объективным естественным правом и позитивным реальным правом. В еще большей степени они могут «оторвать» писанное позитивное право (которое не обязательно исполнять) от естественного объективного права.

Поскольку социальные и психологические характеристики общества изменчивы, то вместе с ними меняется и естественное объективное право. Об изменении биологических свойств человека на протяжении его истории можно спорить. Медленность изменения объективных свойств человека и его сообществ порождает теории неизменности объективного естественного права.

Социальные характеристики у разных народов, проживающих на земле одновременно, различны. Отдельные нации обладают значительными психологическими особенностями, поэтому возможно говорить о самобытности объективного естественного права того или иного народа или нации.

Объективные потребности общества не составляют однонаправленной силы, толкающей людей на прямую и гладкую дорогу. Векторов развития может быть много. Они вступают в противоречие между собой, следовательно, в определенной степени противоречиво может быть и естественное объективное право. Одни сообщества, под напором объективных обстоятельств, стали руководствоваться нормами, закрепляющими государственно-бюрократическую форму собственности на основные средства производства. То, что данные сообщества выжили в условиях ожесточенной борьбы на протяжении тысячелетней истории человечества, доказывает объективность этих норм. Другие народы пошли по пути закрепления в нормах отношений частной собственности на основные средства производства, и позитивные результаты работы этих норм сегодня видит весь мир.

При высоком развитии духовной культуры, нормы объективного естественного права отражаются в правосознании народа, в правовой идеологии. Но это не обязательно им присуще.

Данный объект правовой системы исследовался обычно в рамках материалистического направления. Но и при идеалистических подходах философ может интуитивно выйти на объективно требуемые в обществе нормы, особенно вытекающие из психологии (духа) людей. Представители естественно-правовой школы могут называть их исходящими из природы человека или божественной воли.

Нормы естественного объективного права можно подразделить на исходящие из социальных требований общественного развития и нормы, вытекающие из особенности социальной психологии данного сообщества.

Первая группа норм традиционно исследуется социологическими школами права (солидаризм), исторической школой. Вторая группа — психологической школой права (Л.И. Петражицкий).

С. 7

Психология больших групп людей отражается в их религиозных и нравственных нормах. Поэтому осознание ряда норм объективного естественного права может происходить в рамках естественно-правовых школ ищущих истоки права в реально существующих нравственных началах общества или религиозном духе населения.

4. Право естественное субъективное. Это совокупность представлений общества, его интеллектуальной элиты о должном праве. Нормы названного права существуют в виде правосознания: правовой психологии и правовой идеологии. Слово «естественное» употреблено в названии этого права, поскольку люди рассматривают данную группу норм как естественную с их точки зрения, хотя фактически эти нормы могут и не соответствовать объективным потребностям общества.

Нормы естественного субъективного права могут незначительно отличаться от объективного естественного права, если общество в состоянии понять объективные законы своего развития как социального и психического организма. Но такого понимания, особенно на уровне правовой психологии,

обычно не происходит. Кроме того люди — творчески мыслящие субъекты общественной жизни, они обладают определенной степенью свободы и сознательно или бессознательно стремятся так устроить общественный порядок, как он не может быть устроен, если бы действовали только объективные факторы. Чем сильнее человечество, тем более широкие рамки построения искусственного права, вступающего в противоречие с объективным, оно в состоянии себе позволить. Это право может быть выстроено на основе трудно осуществимой мечты, на основе совершенно иррациональных мотивов.

При сильном гражданском обществе субъективное естественное право может быть навязано государству, и в этом случае оно станет позитивным правом. Если же государственный аппарат не устраивают требования общества, то он будет саботировать реализацию писаных норм, в которых трансформированы нормы субъективного естественного права. Как писаное позитивное право, данные нормы будут существовать, но они не станут реальным позитивным правом. Нечто подобное происходит сейчас в российском праве. Нормы Конституции РФ 1993 года закрепили навязанные мировой общественностью и российской интеллектуальной элитой принципы гуманизма, равенства, защиты прав личности, но в реализуемое на деле позитивное право эти принципы вошли только отчасти, в некоторой доле.

Конечно, следует разделить этот сложный объект исследования на составляющие:

- естественное субъективное право, выступающее в форме правовой идеологии;
- естественное субъективное право, выступающее в форме правовой психологии.

Тоталитарные и авторитарные государства с помощью юристов и философов создают официальную правовую идеологию, оправдывающую реально действующее позитивное право. Представители науки убеждают население в том, что это право точно отражает общественные потребности и соответствует нормам писаного позитивного права.

Носители естественного субъективного права в форме идеологии обычно доказывают, что они точно отражают объективные общественные потребности (объективное естественное право), природу человека или божественную волю. Необходимо иметь в виду, что объективное естественное право разных, даже соседних стран не одинаково. В последнее время в России все более ясно стали понимать, что нормы, имеющие объективную основу в странах Запада, могут не иметь таковой в нашей стране. Объективное естественное право развитых стран, прошедшее у них апробацию в нормах реального позитивного права на российской почве остается естественно-правовой идеологией (субъективным естественным правом), в лучшем случае внедренной в формальное, не работающее на деле позитивное право.

Значимость субъективного естественного права может подкрепляться религиозной идеологией или нравственными учениями. Происходит слияние этих идеологий, и нормы естественного субъективного права совпадают с религиозными требованиями или требованиями норм нравственности. В этом случае важно отметить, что сами нормы религии и нравственности могут иметь как объективные, так и субъективные корни.

Субъективное естественное право, выступающее в форме правовой психологии, носителем которой является большинство общества, как правило, поддается внешнему манипулированию со стороны властных элит общества. Длительное воздействие на него может привести к возникновению глубоко укоренившихся ценностных ориентиров, которые превращаются в часть объективного естественного права. Например, в России долготерпимость населения (а отсюда политическая пассивность), склонность доверять вождям стали объективными чертами психологии людей, на базе которой формируется естественное объективное право. Идеи демократии, привносимые с Запада, воплощаются только в нормы формального позитивного права, не становятся реально действующими нормами.

Разделение конкретных явлений на объективные и субъективные, конечно, является серьезной философской проблемой.

Для русской философии права характерно внимание к бессознательному (устремленность к свету, добру, порядочности (2), которое может носить как объективный, так и субъективный характер.

Для субъективного естественного права наиболее свойственно выполнение воспитательных функций, особенно, если эти нормы не стали нормами позитивного права или воплощены только в нормы официально признанного позитивного права, но не являются нормами реального позитивного права. В этом случае широко применяются приемы и методы, используемые в педагогике, пропаганде и агитации. Если предлагаемые нормы субъективного естественного права не совпадают с нормами объективного естественного права, то для распространения их в обществе приходится обращаться, в большей степени, к чувствам людей, а не к их разуму.

Естественное объективное и субъективное право указывают, каким должно быть позитивное право.

Итак, все перечисленные элементы правовой действительности предлагается рассматривать как дифференцированный объект исследования философии права, потому что в реальной действительности (а не только мыслимой) составляют единую систему норм, действующих в одной стране. Эти нормы исходят из разных источников, снабжены собственными средствами обес-

печения, но представляют собой целостность, так как выполняют одну функцию — регулирование общественных отношений в какой-то стране на определенном промежутке времени. Перечисленные выше блоки правовых норм представляют собой не просто неорганизованную совокупность явлений правового мира, а именно систему в которой все элементы взаимосвязаны и представляют вместе новое качество, не совпадающего с качеством каждого из них в отдельности. Изменения в одной группе норм неизбежно влекут изменения характера всей системы права, регулирующей общественных отношений.

Выделенная здесь общая система права является системой более низкого порядка по отношению к правовой системе. Она составляет нормативный элемент правовой системы. Вместе с тем, общая система права является системой более высокого порядка по отношению к входящим в нее подсистемам: (а) системе норм официально признанных государством (система писаного позитивного права), (б) системе норм реально действующего позитивного права; (в) системе норм объективного естественного права; (г) системе норм естественного субъективного права. Философия права, как фундаментальная наука, должна, в первую очередь, исследовать общую систему права и может иметь в качестве своих разделов философию позитивного и философию естественного права.

Полагаем, что представленная здесь общая система права является органичной (3), она имеет структурные, генетические, субординационные связи, а ее элементы не могут самостоятельно существовать. Общая система права всегда развивается, проходит последовательные этапы усложнения и дифференциации. В ходе развития части качественно преобразуются вместе с целым. Внутренним источником беспокойства выступает естественное объективное или субъективное право. Оно заставляет изменяться позитивное право. Общество, имеющее высокий интеллектуальный уровень, изучает или интуитивно угадывает нормы, требуемые объективными потребностями своего развития, и представляет их в виде правовых идей. При низком уровне общественного правового сознания нормы объективного естественного права трансформируются в нормы реального позитивного права через множество проб и ошибок, которые, в конце концов, приводят сообщество к выделению видов поведения, обеспечивающих выживаемость сообщества. Здесь действуют правила естественного отбора.

Сообщества, отстающие в экономическом, военном развитии от соседей обычно заимствуют нормы субъективного естественного права у преуспевающих конкурентов. Управленческие элиты возводят эти нормы в законы и, не смотря на сопротивление общества, проводят их в жизнь. Интеллектуальные элиты, вступающие с управленческими элитами в союз, пропагандируют заимствованные у соседей нормы, стараясь перевести их из правовой идеологии меньшинства в нормы жизни, закрепленные правовой психологией большинства населения. Принимаются меры по изменению всего уклада жизни для того, чтобы он сам востребовал реализацию новых заимствованных норм права.

Консервативные управленческие группы, которые устраивает позитивное действующее право, пресекают, по мере возможности, появление в обществе идей и настроений, формулирующих нормы субъективного и объективного естественного права. Они стремятся к тому, чтобы субъективное естественное право было всего лишь копией позитивного права.

Рассматриваемая система будет нормально развиваться, если между нормами права, входящими в нее, будет необходимый баланс, гармония. Противоречие между нормами позитивного права и нормами субъективного естественного права ведет к нигилистическому отношению к закону. Единый механизм правового воздействия не срабатывает, и общество впадает в хаос, смуту. Глубокое противоречие между нормами субъективного естественного права, на базе которых строится позитивное право и нормами объективного естественного права, может быть свидетельством субъективистской и волонтаристской политики государства. Такая ситуация возникает при попытке произвести глубокие реформы общества сверху. Конфликт между писаным и реально действующим позитивным правом говорит о лицемерности государства, которое способно поддерживать какой-то порядок в обществе только на основе собственного беззакония.

Всесторонняя характеристика качественных свойств общей системы права, связей между ее правовыми элементами, описание видов различных правовых систем в зависимости от степени их органичности, управляющего элемента, силы связей между элементами, развитости тех или иных элементов, динамики развития должны стать предметом рассмотрения отдельной статьи.

Литература:

1. Баранов П.П. Развитие философии права в России: традиции и современные проблемы // Философия права. 2000. № 1. С. 9.
2. Баранов П.П. Развитие философии права в России: традиции и современные проблемы // Философия права. 2000. № 1. С.10.
3. Блауберг И.В., Юдин Э.Г. Становление и сущность системного подхода. М., 1973. С. 177-178.

2. Денисов С.А. Отражение интересов обособленных управленческих групп в системе источников позитивного права // Новая правовая мысль. Научно-аналитический журнал. Волгоград. 2004. № 3(6). С. 24-26.

В некоторых социальных системах доминирующее положение в обществе имеют обособившиеся от него управленческие группы, составляющие государственный аппарат. Реализация интересов названных управленческих групп осуществляется не только через содержание норм права, но и через форму, в которой они выражаются. Влияние интересов разных групп общества на характер источников права в отечественной литературе не отрицается¹.

Под правом здесь понимается реальное и формальное позитивное право, нормы которого исходят от государства, его органов и должностных лиц, вне зависимости от того, писаны они или нет, соответствуют они естественному праву или нет. Необходимо иметь в виду, что нормы реального позитивного права могут противоречить нормам, формально провозглашаемому государством.

1. Управленческие группы, составляющие государственный аппарат (иногда в литературе обозначаются просто как «власть»)² не могут добиться абсолютной независимости от общества. Они вынуждены создавать видимость деятельности в интересах общества. Имитация этой деятельности в XX веке происходила посредством принятия текстов конституций и основных законов. В них закреплялись принципы и нормы права, которыми якобы собираются руководствоваться обособленные от общества управленческие группы. Эти нормы и принципы являлись политической рекламой строя, создаваемого управленцами.

Нормы конституций и основных законов несут общий характер и нуждаются в конкретизации. Возникает необходимость принятия исполнительными органами власти подзаконных нормативных актов, которые, в интересах управленцев не развивают, а нейтрализуют действие общих норм или обеспечивают им ограниченное действие. Таким образом, верховенство законов сводится на нет. Р. Давид пишет о советской правовой системе: "... широкие формулы в текстах законов оставляют административным властям простор для самостоятельности в рамках этих законов, и большинство мер, определявших жизнь в Советском Союзе, установлено Советом Министров и подчиненными ему органами"³.

Большое значение для нейтрализации норм конституции имеют секретные подзаконные акты, доводимые только до правоприменителя и неизвестные управляемому населению. С помощью секретных подзаконных актов управленческие элиты государства могут игнорировать нормы международных договоров, которые ими подписаны. Например, секретные ведомственные нормативные акты в царской России предусматривали перлюстрацию корреспонденции запрещенную правилами Всемирного почтового союза, членом которого являлась Россия⁴.

Господство подзаконных актов над законами позволяет реализовать интересы отдельных групп управленцев, составляющих аппарат ведомств, отдельных регионов, мест и даже отдельных государственных организаций. Оно достигает наибольших масштабов при децентрализации административной системы публичной власти.

В частнособственнических социальных системах большая доля отношений регулируется с помощью договоров между частными лицами. В административных социальных системах, управленцы не доверяют населению и вмешиваются во все сферы общественной жизни, регулируя их с помощью огромного количества нормативных актов. Множественность и не кодифицированность подзаконных нормативных актов приводят к тому, что население не знает своих прав и обязанностей и попадает в полную зависимость от чиновников. Проводящиеся время от времени ревизии выявляют тысячи нормативных актов, не подлежащих применению⁵.

Подзаконные акты удобны для реализации интересов управленцев тем, что они менее доступны для населения, их принятие, по сравнению с принятием закона, не привлекает внимание общественности журналистов даже в демократических странах⁶. Отсутствие системы контроля за конституционностью нормативных актов, не прямое действие конституции позволяет легко превращать ее в декларативный документ идеологического, а не юридического характера. В СССР, - отмечает А.В. Оболонский, - никто серьезно не обращал внимание на противоречия между нормами конституции и подзаконных актов⁷. Для чиновника ведомственная инструкция или приказ начальника значит гораздо больше, чем статья конституции⁸. Подзаконные акты, противоречащие конституции позволяют управленцам фактически уничтожить конституционный строй в стране и господство права над государственным аппаратом.

Конституции и законы могут выражать интересы обособленных управленческих групп, а не населения страны в случае, если управленцам удастся подчинить себе представительные органы власти и ликвидировать действие принципа разделения властей. Парламент превращается в орган регистрации правотворческих решений,

¹ Теория государства и права. Курс лекций. Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: Юрист, 1997. С. 331.

² Глебова И.И. Партия власти // Политические исследования. 2004. № 2. С. 85.

³ Давид Р., Жоффре-Спиноза К. Основные правовые системы современности. М.: Международные отношения. 1999. С. 161.

⁴ Жаров С.Н. Нормативное регулирование деятельности политической полиции Российской империи. Диссертация на соискании ученой степени кандидата юридических наук. Екатеринбург. 2000. С. 160-162.

⁵ Самощенко И.С. Новый шаг в совершенствовании советского законодательства // Советское государство и право. 1987. № 2. С. 4-5.

⁶ Peirce W.S. Bureaucratic Failure and Public Expenditure. N. Y.: Academic Press, 1981. P. 66.

⁷ Оболонский А.В. Человек и государственное управление. 1987. С. 66.

⁸ Энтин Л.М. Разделение властей. М., 1995. С. 9.

принятых главой государства и его администрацией. Еще проще управленцам использовать закон в своих интересах там, где отсутствует республиканская форма правления и законы исходят от монарха или диктатора.

2. Огромное влияние в обществе и обособления от него управленцы достигают тогда, когда объединяют в своих руках светскую и духовную власть над людьми. Это происходит в теократических или партийных государствах. Глава государства является одновременно главой церкви или главой партеобразного объединений бюрократии (часто в литературе называется «партией власти»). Аппарат церкви или партеобразного объединения сливается с аппаратом светской власти. В этом случае важнейшим источником принципов и норм права становятся религиозные или идеологические доктрины, письменные документы, содержащие религиозные требования или документы партеобразных объединений бюрократии. В условиях господства в стране какой-то религии или идеологии, названные нормы являются обязательными для всего аппарата управления и населения страны. Например, требование к государственным органам начать массовый террор против богатых казаков было закреплено в циркулярном письме принятом на заседании Оргбюро ЦК РКП(б) 24 января 1919 года⁹. В советский период часть нормативных актов издавалось совместно органами государства и партеобразного объединения бюрократии, имевшего название КПСС¹⁰. Необходимо иметь в виду, что и здесь, часть источников права имеет декларативный характер. Реальное действие имеют нормы, содержащиеся в толкованиях доктрин, производящихся правоприменителями. Решения центральных органов партеобразных объединений в партийных государствах обладают большей юридической силой, чем законы. Например, Постановление Политбюро ЦК ВКП(б) «О мероприятиях по ликвидации кулацких хозяйств в районах сплошной коллективизации» отменял действие законов об аренде земли в районах сплошной коллективизации (раздела 7 и 8 Общих начал землепользования и землеустройства), отменял действие иных основных прав и свобод граждан: вводил смертную казнь за ряд деяний, иные меры ограничения свободы для кулаков¹¹.

3. При высокой степени централизации власти высшую юридическую силу имеют политические доктрины, высказанные главой государства.

Например, в советский период, силу высшего закона имели нормы, сформулированные в каких-то выступлениях генеральными секретарями Коммунистической партии Советского Союза. Эти доктрины в последствие формулировались в нормативных актах или применялись непосредственно. Почти сакральное значение имели нормы, высказываемые И.В. Сталиным, в период его нахождения у власти.

Необходимо отметить, что часть требований, высказываемых в речах глав государств в обществах, которые автор называет административными, носили декларативный характер. Они не были рассчитаны на их реализацию, а должны были только иллюстрировать справедливость вождя, их заботу о народе. Вместе с тем, время от времени, в стране назначались должностные лица, которые несли юридическую и политическую ответственность за невыполнение декларативных норм, провозглашенных главой государства (их называли «стрелочниками»). Это должно было придавать юридический вес декларациям вождя в глазах населения.

4. В любом государстве, где господствуют обособленные от общества управленческие группы, решающее значение имеют не писанные источники права, а **административные прецеденты**, существующие в виде образцов поведения, которые представляют руководители государственных органов и опытные чиновники (иногда они обозначаются как «юридическая практика»). Молодой служащий государственного органа познает нормы, которыми он должен руководствоваться в своей работе не при чтении инструкций и законов, а наблюдая за старшими товарищами и своим начальником. Таким образом, он быстро понимает, какие нормы поведения одобряются, а какие нет. Каждый руководитель какой-то государственной организации может создавать свою систему норм, оформленных в виде административных прецедентов. По своей воле он может изменять эту систему норм. Данная форма позитивного права обеспечивает произвол управленцев, их господство в обществе.

Господство административного прецедента в государственных организациях обеспечивается полной зависимостью их служащих от произвола начальства. Последнее решает вопрос о приеме на работу, о поощрениях и продвижении по службе, об увольнении своих подчиненных. Кроме того, такая система зависимости обеспечивает господство подзаконных актов над законами. Нарушение закона приводит всего лишь к отмене незаконного решения, а неисполнение приказа непосредственного начальника может привести к увольнению служащего.

Административные прецеденты как источники права хороши для обособленных управленческих групп еще и тем, что знание их доступно только тем, кто работает в аппарате управления. Население о них может только догадываться. Эти нормы невозможно обжаловать в суд. Привлекать к ответственности можно только их исполнителей в конкретном случае.

Все это приводит к тому, что нормы, существующие только в виде административных прецедентов, могут грубо нарушать существующие законы, противоречить требованиям конституции.

5. Господствующие обособленные управленческие группы создают свои правовые **обычаи**, опирающиеся на привычку и поддержку государственного аппарата. Это не писаная форма права, обеспечивающая существование в первую очередь обычного административного права. Нормы и принципы, ставшие правовыми обычаями, могут в той или иной степени противоречить закону. Социологические исследования, проводимые в советский период в органах власти показывали, что существует большое расхождение между нормами должностных инструкций и нормами обычного права, которыми руководствовались служащие¹².

⁹ История России. 1917-1940. Хрестоматия. Екатеринбург. 1993. С. 120.

¹⁰ Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О мерах по дальнейшему совершенствованию хозяйственного законодательства» от 25 июня 1975 года // СП СССР, 1975. № 16. Ст. 98.

¹¹ Хрестоматия по отечественной истории (1914-1945). М., 1996. С. 435-442.

¹² Агеев Е.А. Юридическая ответственность в государственном управлении. Л.: Изд-во Ленинградского университета, 1990. С. 95.

Правовые обычаи известны только самим чиновникам. Познание их происходит в ходе практической деятельности. В обособленных от общества административных системах обычаями являются принципы чиновничества, круговой поруки, предпочтения интересов корпорации управленцев, интересам остального населения страны.

6. В отечественной литературе отмечается большая роль **правосознания** управленческих групп, которое выступает в форме почти единственного источника права при захвате ими власти в стране и отсутствии на протяжении какого-то времени писаных источников права и сложившихся обычаев¹³. Ссылки на него делаются даже в писаных актах¹⁴.

7. Форма выражения норм позитивного права определяется функциями, которые они выполняют (правовое регулирование, воспитательное воздействие), реализуя интересы управленческих групп. В зависимости от этого они носят писаный или не писаный характер, делаются доступными для населения или секретными. Функцией источника права определяется язык писаных источников права, техника их оформления¹⁵. Особо ярким, образным и абстрактным языком излагаются в писаных источниках права нормы, носящие пропагандистский характер. Применяемые в них слова не имеют ясного очертания. Население буквально принуждают изучать декларативные источники права, содержащие мертвые нормы: конституции, религиозные своды принципов права и программы партеобразных организаций бюрократии. При этом ему доказывают, что записанные в этих источниках права нормы и принципы действуют на самом деле. Источники права, содержащие нормы, ярко выражающие интересы обособленных управленческих групп и посягающие на права управляемых, недоступны для ознакомления большинству населения. Р. Давид пишет, что сборники актов, регулирующих деятельность государственных чиновников царской России, были доступны только для самих чиновников. Конфиденциальный характер имели сборники нормативных актов министерств и ведомств в СССР¹⁶. Изданным в Японии в 1742 году сводом «ста законов» имели право пользоваться только специально приставленные к нему чиновники. «Считалось, что законы, особенно уголовные, должны сохраняться в тайне»¹⁷.

Создавать ложную картину правовой системы с помощью писаных источников права обособленным управленческим группам помогает теория юридического позитивизма. Юристы позитивисты видят только писаные источники права и не желают замечать неписаных. Отказ от исследования реализации норм разных писаных источников права, выявления их истинных функций позволяет управленцам вводить общество в заблуждение, выдавать декларируемое за действительное, имитировать власть народа, демократическую форму государства и т.д. Закрытость деятельности аппарата государства не позволяет ученым выяснить, какими нормами руководствуется государственный аппарат на самом деле, насколько они отличаются от норм законов и конституции. Р. Давид, который отмечал, что позитивистская концепция при рассмотрении источников права теряет чувство реализма¹⁸. Истинную картину правовой жизни общества и государства может дать только социологический подход к праву.

¹³ Бошно С.В. Доктринальные и другие нетрадиционные формы права // Журнал российского права. 2003. № 1. С. 85.

¹⁴ Пункт 5 Декрета «О суде» 1917 года // СУ РСФСР. 1917. № 4. Ст. 50; ст. 36 Декрета «О суде» 1918 года // СУ РСФСР. № 26. Ст. 347.

¹⁵ Денисов С.А. Выражение интересов управленческих групп с помощью юридической техники // Проблемы юридической техники: Сборник статей. Под ред. В.М. Баранова. Нижний Новгород. 2000. С. 502-510; Денисов С.А. Типичные приемы законодательной техники, используемые в интересах групп управленцев // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование: Сборник статей: В 2 т. Нижний Новгород. 2001. Т. 1. С. 254-268.

¹⁶ Давид Р. , Жоффре-Спиноза К. Основные правовые системы современности. М.: Международные отношения. 1999. С. 165-166.

¹⁷ Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. М.: Юристъ, 1996. С. 235.

¹⁸ Давид Р. , Жоффре-Спиноза К. Основные правовые системы современности. М.: Международные отношения. 1999. С. 94.

3. Денисов С.А. Ограничение суверенитета народа со стороны управленческих элит в современной России // Теория и практика ограничения прав человека по российскому законодательству и международному праву. Ч. I. Н. Новгород. 1998. С. 224-230.

С. 224.

П.1 ст. 3 Конституции РФ устанавливает, что носителем суверенитета в Российской Федерации является ее многонациональный народ.

Словари однозначно разъясняют, что суверенитет означает **полную независимость, верховную власть** (1). Таким образом, согласно Конституции РФ утверждается, что народ в нашей стране обладает полной независимостью и верховной властью. Другими словами, провозглашается принцип народовластия.

Проявлениями **независимости** народа от элит (феодалной, буржуазной, бюрократической) и их организаций являются:

1) Народ не подвергается такой жестокой форме **эксплуатации**, которая бы делала его зависимым от какой-то элиты.

2) Народ не испытывает **политического гнета** со стороны государственного аппарата.

3) Сознание народ не подвергается **идеологическому давлению** со стороны церкви, государства, средств массовой информации.

Проявлениями **верховенства власти** народа над властью элит и их организаций являются:

1) Народ **сам решает** важнейшие вопросы своей общественной жизни. Его решения обязательны для государственного аппарата, отдельных групп общества, каждой личности.

2) Народ **имеет механизм** выработки общих решений и реализации их в жизнь.

Право народа на независимость и верховенство власти должно быть обеспечено с помощью материальных, политических, духовных и правовых **гарантий**. В частности, граждане должны иметь реально действующие социаль

с. 225
но-экономические, политические и культурные права и свободы.

Конституция РФ перечисляет формы осуществления власти народом. Это референдум, свободные выборы своих представителей в органы власти и управления (п. 3 ст. 3 Конституции РФ), равный доступ к государственной службе (п. 4 ст. 32 Конституции РФ).

Ограничения суверенитета народа:

1) Суверенитет народа как целого всегда будет ограничен правами и свободами отдельных **групп (меньшинств) и личности**. Подавления большинством воли меньшинства или личности, с точки зрения сегодняшней идеологии, недопустимо.

2) Очевидно, что в настоящее время суверенитет народа ограничен со стороны социальной группы **крупных собственников** основных средств производства. В их руках экономическая власть, которая позволяет поставить под свою зависимость массы неимущих, контролировать государственный аппарат и овладеть важнейшими средствами массовой информации. В этих условиях государственные управленческие элиты вынуждены в первую очередь учитывать волю представителей банковского и промышленного капитала, реализуя их интересы в политике направленной на управление массой населения.

3) Ограничение суверенитета народа со стороны **государственной бюрократии**.

За последние годы давление на народ со стороны государственных и партийных элит значительно ослабло. Устранено государственно-бюрократическое планирование и командно-административная система исполнения этих планов. Выросла роль представительных органов, демократизировался порядок выборов органы власти. Государственный аппарат потерял монополию на распространение информации. Но говорить о том, что управленческие элиты перестали посягать на суверенитет народа еще рано.

Государственная макроэкономическая политика **либерализации** привела к понижению жизненного уровня большей части населения и концентрации богатств в руках немногих. Таким образом, правящая элита увеличила фактическую зависимость большинства населения от собственников средств производства и от милости государственного аппарата.

Политика **приоритета частной собственности**, не сопровождающаяся защитой социально-экономических прав наемных рабочих так же ведет к обнищанию населения и

с. 226.
ослаблению его способности отстаивать свой суверенитет. Ослаблена защита трудовых прав граждан (ст. 37 Конституции РФ), не обеспечивается достойная жизнь и свободное развитие человека (п. 1 ст. 7 Конституции РФ). Безработный или находящийся под угрозой увольнения не может быть свободным.

Установленные **налоги** ставят в зависимость от бюрократии массу мелких и средних предпринимателей. Уклонение от конфискационных налогов превращает всех их в правонарушителей, делает зависимыми от воли государственного аппарата, который может устроить проверку уплаты налогов предприятием, а может закрыть глаза на нарушение налогового законодательства.

Государственный аппарат не часто доверяет народу непосредственно решать важнейшие вопросы общественной жизни через **всенародное голосование**. За всю историю России было проведено

три референдума. Решения, принятые народом на двух референдумах, были проигнорированы действующим Президентом и политической элитой. Голосование по Конституции РФ в 1993 году было проведено вслепую, без ясного осознания народом норм, закрепляющих форму правления в стране. Людей поставили перед выбором: или жить без конституции при фактической диктатуре одного человека, или утвердить предлагаемый администрацией Президента текст. Произведенный выбор был далеко не свободным. Обсуждение проекта шло в условиях фактически установленной Президентом диктатуры. Аппарат через средства массовой информации осуществлял массивное давление на сознание людей. Результаты голосования показывают, что значительная часть народа уклонилась от выражения своей воли, отказалась участвовать в голосовании.

Федеральный конституционный закон «О референдуме РФ» 1995 года лишает народ права непосредственно принимать решения по ряду вопросов: об изменении статуса субъектов РФ, о досрочном прекращении или продлении срока полномочий государственных органов и т.д. (ч. 2 ст. 3). Это означает, что народ ограничили в его дееспособности.

Референдум назначается согласно п. «в» ст. 84 Президентом РФ. История последних лет показывает, что эта обязанность Президента может быть с легкостью не исполнена, так как ответственности высшего должностного лица за неисполнение норм Конституции не установлено.

С. 227.

П. 3 ст. 3 Конституции РФ объявляет **выборы** высшим непосредственным выражением власти народа. П. 2 ст. 32 Конституции РФ дает право гражданам страны избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления. Фактическое состояние общества не позволяет с помощью выборности реализовать суверенитет народа. Экономические элиты, лица, занимающие властное положение в государственном аппарате имеют средства воздействия на сознание людей и, добившись их расположения, занимают места в представительных органах власти. Часто они используют полученные должности для реализации своих личных или групповых интересов. Как известно, решающую роль на выборах играет наличие финансовых средств для проведения избирательной кампании и способности произвести впечатление на чувства людей. Обман избирателей во время предвыборной агитации по закону не наказывается. Законодательство не может обеспечить равенство кандидатов в представительный орган независимо от их материального и должностного положения в соответствии с п. 2 ст. 19 Конституции РФ.

Указ Президента РФ от 17 сентября 1995 года № 951 «О выборах в органы государственной власти субъектов РФ и в органы местного самоуправления», в котором были продлены сроки полномочий глав администраций, депутатов представительных органов субъектов Федерации, откровенно лишил народ права осуществлять избрание своих представителей в органы власти государства (п. 2 ст. 32 Конституции РФ).

Власть народа ограничивается за счет **ослабления представительного правления**. В России реализована модель разделения властей, при которой власть нижней палаты парламента ослаблена, а власть Президента РФ, его администрации усилена. Выборность Президента служит поводом для него ставить себя выше парламента. Но один человек не может выразить противоречивые интересы разных слоев населения.

Один человек физически не в состоянии компетентно разрешать сложные вопросы общественной жизни. Президент вынужден в своей деятельности опираться на профессиональную бюрократию, доверять ей, создавать для нее привилегии. Он не в состоянии проконтролировать деятельность бюрократии. Особенно это не может осуществить нынешний Президент, часто болеющий, не имеющий высокого образования и компетентности во многих сферах общественной жизни. В результате, президентская администрация и исполнительные органы присваивают себе полномочия Президента. От его имени они осуществляют часть законотворческих функций представительных органов, оставаясь вне контроля со стороны депутатского корпуса. Это позволяет бюрократии реализовать свою волю, вопреки воле народа.

С. 228

Суверенитет народа реализуется посредством действия принципа **верховенства законов** (п. 2 ст. 4 Конституции РФ), принимаемых парламентом. Издание Президентом РФ с подачи своей администрации указных законов свидетельствует о постоянном посягательстве бюрократии на верховенство власти народа (2).

Подбор кадров не по способностям, а по личной преданности вышестоящему начальнику приводит к тому, что государственный аппарат представляет собой закрытую корпорацию с круговой порукой, корпоративными интересами, часто противоречащими интересам народа. На место партийной пришла личная номенклатурная практика. Каждый политик имеет свиту «своих» людей, которых ставит на ключевые должности в аппарате им возглавляемом. Сюзеренитет - вассалитет сохранился в России со времен феодализма. Конкурентность в подборе кадров фактически не применяется. При этом нарушается право граждан на равный доступ к государственной службе (п. 4 ст. 32 Конституции РФ).

Народ не может осуществлять власть через органы государства и самоуправления (п. 2 ст. 3 Конституции РФ) в условиях отсутствия **контроля** за их деятельностью. Осуществление контроля возможно посредством реализации норм Конституции РФ, закрепляющих право каждого человека на

информацию (п. 2 ст. 24, п. 4 ст. 29) о деятельности государственных органов. У нас это право легко игнорируется. Эффективной ответственности за сокрытие информации от народа нет. Никто не понес ответственности за сокрытие сведений о болезни Президента Ельцина в период президентской избирательной кампании 1996 года.

Право человека на информацию может быть реализовано только при наличии права на **свободу слова и печати** (п. 1, 4 и 5 ст. 29 Конституции РФ). Пока бюрократии удастся ограничивать эти свободы, через контроль за значительной частью информационных каналов, выступая их учредителями или удерживая в финансовой зависимости.

Права граждан ограничиваются бюрократией вследствие отсутствия эффективной **ответственности** за посягательства на них. Средством обеспечения ответственности депутатов перед избирателями считается императивный мандат и право отзыва депутата (3). Современное отечественное государственное право не знает таких норм. Не эффективна ответственность за принятие нормативных актов, противоречащих Конституции РФ или другим законам.

С. 229

Фактически отсутствует ответственность Президента за нарушение Конституции РФ. В стране который год идет разрушение экономики, как сейчас признано, по ошибке была развязана война в Чечне, унесшая тысячи жизней, высших должностных лиц государства в средствах массовой информации обвиняют в коррупции, но ответственности за это никто не несет.

Основные **причины** ограничения суверенитета народа лежат вне правовой сферы: не высокой политической, экономической, правовой культуре народа, общественной пассивности, низком уровне жизни большинства людей. В результате, народ оказывается не в состоянии сформировать и ясно выразить свою волю. Значительная часть народа уклоняется от осуществления власти: отказывается от получения общеполитической информации, не участвует в выборах, безразлична к деятельности своих представителей. Многие люди поддаются обману со стороны управленческих элит, наивно верят предвыборным обещаниям. Любое социологическое исследование может подтвердить, что значительная часть народа не только не знает как их представители голосуют в парламенте, но даже не помнят фамилии своего депутата.

Отказ в проведении некоторых демократических мероприятий иногда объясняется отсутствием финансовых средств. Препятствием на пути к суверенитету народа является обострение противоречий между имущими и малоимущими. Борьба между ними используется государственной бюрократией для усиления своей власти.

Вывод. Суверенитет народа в современной России носит формальный характер. Народ имеет право участвовать в референдумах, выборах, нести государственную службу, знать как работает государственный аппарат, но не имеет гарантий их реализации. Независимость народа и его властные полномочия в значительной степени ограничены со стороны аппарата государства, обособленного от большинства граждан. Государственная власть не является формой выражения власти народа, как это утверждается в комментариях к Конституции РФ (4). Закрепление суверенитета народа в Конституции РФ можно рассматривать лишь как цель общественного развития.

Спорным является вопрос о необходимости обеспечения суверенитета народа в современной России. Большая часть населения не понимает законов общественной жизни, не обладает достаточной экономической, политической и правовой культурой, а потому не может правильно, с выгодой для себя решать общественные проблемы. Чувства — не

с. 230.

лучшее руководство для действий. Правление людей не способных к самоорганизации и самодисциплине ведет к хаосу, росту правонарушений. Власть неимущих, которые составляют сегодня большинство, едва ли позволит развивать экономику страны на основе концентрации богатств в руках частных собственников. Депутаты Национального собрания Франции в 19 веке замечали: «Позволить неимущим решать судьбу кошелька имущих — значит пустить козла в огород» (5).

Сноски

1. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1993, с. 804. Юридический энциклопедический словарь. М., 1987. С. 459.

2. Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 года «1400 «О поэтапной конституционной реформе в РФ». «Положение о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году, утвержденное указом Президента РФ № 1557 от 1 октября 1993 года. Указ Президента РФ от 22 октября 1993 года № 1723 «Об основных началах организации государственной власти в субъектах РФ». Указ Президента РФ от 26 октября 1993 года № 1760 «О реформе местного самоуправления в РФ».

3. Даниленко В.Н. Декларация прав и реальность. М., 1989. С. 72.

4. Конституция РФ. Комментарий. Ред. Топорнин Б.Н., Батулин Ю.М., Орехов Р.Г. М., 1994, с.67.

5. Бюхнер-Удер В. Права человека: утопия или реальность? М., 1985. С. 55.

4. 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.

5. 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 кампании 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 законотворческой 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 Правительст-

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.

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) Деполизитизация 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 властей¹⁹.

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»²⁰.

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**²¹.

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 воли²². 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.

¹⁹ Борьба с коррупцией. Материалы международной конференции «Международное сотрудничество в борьбе с транснациональной преступностью и коррупцией» Екатеринбург. 2000. С. 62.

²⁰ Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. 1993. № 4. С. 18.

²¹ Терехов А.А. Аудит. М., 1998. С. 17-18.

²² Номоконов В. России нужна стратегия борьбы с коррупцией // Чистые руки. 2000. № 4. С. 27.

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 РФ²³. 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 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 преступлений²⁴.

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 странах²⁵.

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. Лица, специализирующиеся 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 большинства людей непосредственно производительным трудом, активность и организованность гражданского общества традиционно не велики. Всеобщие общественные организации могут существовать только при материальной поддержке государства или крупного капитала и потому не обладают самостоятельностью. Затрудненность непосредственного 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 нанятыми 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 коррупция²⁶. Кандидаты в депутаты и целые партии незаконно используют в процессе выборов

²³ Волобуев А. Счетная палата как зеркало прозрачности российской власти // Чистые руки. 1999. № 1. С. 77.

²⁴ Основы борьбы с организованной преступностью. М.: «ИНФРА-М». 1996. С. 282-287.

²⁵ Борьба с коррупцией. Материалы международной конференции «Международное сотрудничество в борьбе с транснациональной преступностью и коррупцией» Екатеринбург. 2000. С. 62.

²⁶ 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.

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.

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. Юридических 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»²⁷. 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 проблемы²⁸.

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 странах²⁹, 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 экологии³⁰, другие области организации управления³¹. Международные документы, касающиеся борьбы с коррупцией, настоятельно рекомендуют применять аудиторские процедуры «к системе государственной службы и к государственному сектору»³². По мнению Роберта Клинтгаард «при надлежащем аудите коррупция резко отступает даже при самых казальных бы безнадежных обстоятельствах». Аналогичный вывод содержится в докладе Агентства США по международному развитию (USAID)³³.

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**³⁴. Предлагается перенести эту практику в Россию³⁵.

Сегодня независимая контрольная власть представлена в ряде стран уполномоченным по правам человека (**омбудсменом**)³⁶. Конституция Намибии гласит: «Омбудсмен независим и подчиняется только конституции и

²⁷ Никифоров А. Самая древнейшая профессия: коррупция или проституция? // Чистые руки. 2000. № 4. С. 122.

²⁸ Номоконов В. России нужна стратегия борьбы с коррупцией // Чистые руки. 2000. № 4. С. 27.

²⁹ Терехов А.А. Аудит. М., 1998. С. 35.

³⁰ Серов Г.П. Экологический аудит. М.: «Экзамен», 1999. С. 12-37.

³¹ Арнс Э.А., Лоббек Дж.К. Аудит. М.: Финансы и статистика. 1995. С. 11-16.

³² Борьба с коррупцией. Материалы международной конференции «Международное сотрудничество в борьбе с транснациональной преступностью и коррупцией» Екатеринбург. 2000. С. 8.

³³ Пинто-Душинский М. Россия и коррупция: кто кого? Политическая коррупция: уроки для России на основе международного опыта // Чистые руки. 2000. № 4. С. 22.

³⁴ Скидмор М.Дж., Трипп М.К. Американская система государственного управления. М.: СП «КВАДРАТ». 1993. С. 277.

³⁵ Волобуев А. Счетная палата как зеркало прозрачности российской власти // Чистые руки. 1999. № 1. С. 78; Российская юстиция. 1999. № 10. С. 56-58.

³⁶ Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. 1993. № 4. С. 12-13.

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 омбудсменов³⁷. 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»³⁸.

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.

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 партии³⁹.

Независимые прокуроры в США назначались специальным подразделением окружного федерального суда в г. Вашингтоне⁴⁰. Можно с некоторыми поправками заимствовать эту практику — назначать коллегию 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

³⁷ Борьба с коррупцией. Материалы международной конференции «Международное сотрудничество в борьбе с транснациональной преступностью и коррупцией» Екатеринбург. 2000. С. 8.

³⁸ Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. 1993. № 4. С. 14.

³⁹ Решетников Ф.М. Правовые системы стран мира. Справочник. М.: Юридическая литература. 1993. С. 187.

⁴⁰ Скидмор М.Дж., Трипп М.К. Американская система государственного управления. М.: СП «КВАДРАТ». 1993. С. 277.

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»⁴¹.

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.

6) 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.

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 коррупцией⁴².

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, проведенного 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.

⁴¹ Программа антикоррупционной политики России (основные направления) // Чистые руки. 2000. № 4.с. 61.

⁴² Борьба с коррупцией. Материалы международной конференции «Международное сотрудничество в борьбе с транснациональной преступностью и коррупцией» Екатеринбург. 2000.С. 5, 9-10.

б) 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 кадров⁴³.

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).
- 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 органами⁴⁴.

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 Конгрессом⁴⁵. 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.

⁴³ Указ Президента РФ «О предоставлении лицами, 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.

⁴⁴ Борьба с коррупцией. Материалы международной конференции «Международное сотрудничество в борьбе с транснациональной преступностью и коррупцией» Екатеринбург. 2000. С. 24.

⁴⁵ Арнс А.Э., Лоббек Дж.К. Аудит. М.: Финансы и статистика. 1995. С. 13.

8. Проблемы реализации идеи правового государства в нормах конституционного права современной 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 **общедезорганизаторный 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.

9. 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 привести 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 вваливать 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 распускать 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 выдвинутых обвинениях 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-б Основного закона ФРГ), следовательно, в обоих случаях — на члена федерального правительства как парламентски ответственного 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

регулирующих, 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 судейский 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 департаментизации 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 воспитания расширения 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, комиссия Государственной Думы, работавшей по обвинению Б.Н. Ельцина в совершении преступлений в 1999 году, не выдала документы, касающиеся личного участия Президента РФ в разрешении Чеченской проблемы, не выдала 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 — Title 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 патерналистского 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 взятии 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 правами 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 редиистрибутивная 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 душит 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 запутывает 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 ещё 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 B.C. Bureacrasy 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 ФЗ «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 B.C. Bureacrasy 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.

10. 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 правосознанием.

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.

11. Защита демократических основ конституционного строя России

// Защита безопасности личности, общества. Государства. Материалы научно-практической конференции (25-26 апреля 2002 г.). Челябинск. 2002. С. 6-10.

Демократизация российского государства в соответствии со ст. 1 Конституции РФ может быть реализована только через формирование правового государства с республиканской формой правления и федеративным устройством. Другим условием решения этой задачи является организация власти на основе принципа разделения властей. Сегодня стало вполне очевидным, что решение всех этих задач в России поставлено под вопрос. Страна твердыми шагами возвращается к привычной для нее модели патерналистического государства, которые беретесь взять под свою опеку все общество. Власть все больше концентрируется в руках небольшой группы людей, централизуется и персонализируется. Причины этого находятся вне сферы юриспруденции, в социально-экономическом развитии общества, не развитости политической системы, в глубоких традициях азиатской культуры, связанной с идеями вождизма, отчуждения индивидов от решения общих дел. Тем не менее, необходимо отметить, что юридические нормы создают условия, способствующие реализации указанных причин.

Достаточно легкий отказ от развития демократических процессов в обществе связан с непоследовательным законодательным закреплением принципа разделения властей. Этот принцип провозглашен в ст. 10 Конституции РФ, но не в полную меру реализуется в иных статьях Конституции и законах. Не трудно заметить, что все большая концентрация власти в руках Президента РФ и его администрации обеспечивается самими нормами Конституции РФ 1993 года. Президент поставлен над всеми государственными органами в роли арбитра (ст. 80 Конституции РФ). Как отмечается в исследовательской литературе, такая модель организации власти присуща монархиям (1).

Нормы Конституции, дополненные нормами закона «О правительстве», который был принят под давлением со стороны Президента (2) закрепили полную зависимость Правительства от администрации Президента РФ. Фактически, самостоятельной исполнительной ветви власти в России не существует. Она поглощена президентской властью. Вместе с этим, законодательство создает видимость самостоятельности Правительства. Такая модель позволяет администрации Президента РФ, в условиях полной закрытости, принимать важнейшие политические решения, реализовать их через Правительство и в случае неудачи возлагать на него всю вину. Недовольство населения направляется на Правительство, его главу. Президент отправляет Правительство в отставку, играя роль народного заступника. Таким образом, удается успешно поддерживать старый монархический миф о «добром царе и плохих боярах».

Создать ореол святости президента позволяет отсутствие контроля за его деятельностью и работой его администрации. Обязательной чертой организации власти в развитых странах является парламентский контроль за главой государства и правительством. Даже во Франции, где форма правления имеет определенное сходство с российской, парламент наделен широкими контрольными полномочиями (Ордонансом № 58-1100 от 17 ноября 1958 года. Он дополнен Законом № 44-807 от 19 июля 1977 года) (3). В Соединенных Штатах с классически президентской формой правления Президент находится под контролем парламента (4). В литературе отмечается, что перекос в сторону усиления президентской власти в США несколько ослаблялся после разоблачений производимых парламентом в связи с нарушением закона советниками Президента Картера, в связи с делом «Иран-контрас» и другими (5). Население осознавало необходимость парламентского контроля и опасность доверия власти одному человеку.

В России возможности парламентского контроля чрезвычайно ограничены. В нормах Конституции РФ вообще не предусматривается право палат Федерального Собрания на осуществление парламентского контроля. Попытки внести поправки в ст. 101, 102 и 103 Конституции РФ, предусматривающие право создания следственных комиссий при палатах парламента успешно блокируются президентскими сторонниками (6).

Законодательство о государственной службе в России не обеспечивает правовой характер этой службы. Чиновник по-прежнему, служит своему начальнику, а не праву. Личный характер службы обеспечивается порядком, при котором каждый начальник формирует свой аппарат из лично преданных ему людей. В развитых странах подбор кадров осуществляет специальное агентство по кадрам на конкурсной основе. Неопределенность должностных инструкций приводит к произволу руководителей в оценке работы своих подчиненных. Почти феодальная зависимость государственных служащих от своего начальника связана с тем, что он имеет широкие возможности привлечения их к дисциплинарной ответственности и освобождения от ответственности при совершении правонарушений по службе. В этих условиях государственный аппарат отчуждается от общества, превращается в орудие правящей группы, находящейся на вершине власти.

Не демократический характер общества обеспечивается безответственностью аппарата управления перед обществом. Практика показала неспособность института ответственности Президента РФ, предусмотренного ст. 93 Конституции РФ. Все более иллюзорным становится институт политической ответственности Президента на основе выборов. Законодательство оказалось не способным помешать узкой правящей группе установить контроль над основными средствами массовой информации и крупным бизнесом. В результате, демократическую оппозицию почти полностью вытеснили с информационного поля, лишили финансовой поддержки. Очевидно, что на следующих выборах у нынешнего президента не будет достойного конкурента, и население будет лишено реального выбора. Оппозиция не получит достаточно мест в Государственной Думе и последняя превратится в послушный инструмент президентской команды. Возврат к единовластию и персонализации власти будет завершен.

Ограничению власти бюрократии могло бы послужить развитие административной и уголовной ответственности должностных лиц за злоупотребление должностными полномочиями и превышение должностных полномочий. Это развитие может обеспечиваться конкретизацией составов правонарушений данного рода. Наряду с

правом гражданского иска, граждане и организации должны получить право административного и уголовного судебного иска к должностным лицам, в случае, если посягательства на их права связаны со злоупотреблением должностным лицом своим служебным положением или превышением должностных полномочий. Правоохранительные органы в России слишком тесно связаны с административными или нейтрализованы ими и не в состоянии эффективно расследовать должностные правонарушения и поддерживать обвинение в суде. Основным видом ответственности должностных лиц должно быть лишение их судом права занимать должности на государственной и муниципальной службе.

Первостепенное значение для России имеет пресечение использования должностными лицами своих полномочий в ходе выборов в органы государственной власти. Возможности использования «административного ресурса» позволяют правящей группе чиновников сохранять свои посты вне зависимости от результатов проводимой ими политики, устранять разделение властей. Использование должностного положения в избирательных кампаниях должно, безусловно, рассматриваться как уголовно наказуемое деяние, посягающее на демократические основы конституционного строя (ч. 3 ст. 3 Конституции РФ). При выявлении фактов использования должностных полномочий победившим кандидатом на выборную должность должно влечь за собой отмену результатов голосования.

Следует упростить порядок привлечения Президента РФ к конституционной ответственности в виде отрешения его от должности. В США основанием для привлечения Президента к ответственности 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. Импичменту здесь может быть подвергнут не только Президент, но и другие должностные лица (7).

Сакрализации власти Президента, приукрашиванию работы аппарата государственного управления способствуют подконтрольные государственным органам средства массовой информации. Они фактически превращаются государством в политические рекламные агентства. Интересы защиты демократии требуют запрета государственным органам иметь собственные телеканалы и газеты. В соответствии со ст. 13 Конституции РФ, государство должно быть лишено возможности навязывать обществу какую-то идеологию. Эта сфера жизни должна полностью перейти в руки гражданского общества и его институтов (партий, движений, коммерческих структур). Вмешательство должностных лиц в деятельность средств массовой информации, воспрепятствование им получению информации должно рассматриваться как уголовно наказуемое превышение своих полномочий.

Существующее хозяйственное законодательство России поддерживает редистрибутивную модель распределения общественного продукта. Она заключается в том, что государство через налоговую систему стремится отнять у производителя продукта большую часть произведенного и распределить ее по собственному усмотрению среди населения. Это делает зависимым от государственного чиновника как производителя, так и потребителя продукта. В первую очередь названная система удушает мелкого предпринимателя, не способствует росту активности массы населения и вовлечению его в сферу бизнеса. Она порождает массу неимущего населения, ждущего социальной помощи от патерналистического государства. Сам мелкий предприниматель ищет защиты от местного чиновничества у центральной власти. Надежда на доброго царя-заступника всегда были надежной опорой для самодержавия в России. Отказ от развития в первую очередь частного права и либерального законодательства мешает формированию гражданского общества, росту активного и самостоятельного среднего класса. Тенденции к усилению государственного вмешательства в экономику, которые проявляются в росте публичных начал в хозяйственном праве, обеспечивают экономически доминирующее положение бюрократии в обществе, создают базу для ее господства в политической и идеологической сфере. Ни о какой демократии в этих условиях речи быть не может.

Из сказанного можно сделать вывод, что провозглашенная в Конституции РФ демократия не гарантируется должным образом нормами российского законодательства. Правовая реформа, нацеленная на обеспечение демократии, должна быть продолжена.

Сноски

1. Современное буржуазное государственное право. Критический очерк. Буржуазная наука государственного права. М.: Наука, 1987. С. 167.
2. Конституция РФ. Проблемный комментарий. М., 1997. С. 361-362.
3. Керимов А.Д. Парламентское представительство как средство контроля за исполнительной властью // Государство и право. 1992. № 7. С. 139-147.
4. Коврякова Е. Конституционно-правовые отношения между законодательной и исполнительной властями США в области контроля над экспортом оружия // Конституционное право. Восточноевропейское обозрение. 2001. № 3. С. 2-6.
5. Скидмор М.Дж., Маршалл К.Т. Американская система государственного управления. М.: СП «КВАДРАТ», 1993. С. 194, 197.
6. Проект ФЗ «О поправках к статьям 101, 102 и 103 Конституции РФ» // Электронная энциклопедия. «Государственная Дума: 1995-1999». Справочная правовая система ГАРАНТ.
7. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 1996. С. 304-309.

12. Денисов С.А. Участие Президента РФ в процессе правотворчества // Конституционные основы организации и функционирования институтов публичной власти в РФ. Материалы Всероссийской научно-практической Конференции (20-21 апреля 2000 года). Екатеринбург. 2001. С. 178-180.

с. 178

Для того чтобы выяснить, как разделена власть между органами государства в России, необходим глубокий анализ тех возможностей, которыми обладают отдельные органы государства в различных сферах государственной жизни. Здесь предлагается определить, какими средствами обладает президентская власть для реализации своих интересов в процессе правотворчества.

Президент РФ имеет возможность подменять парламент в процессе законотворчества и принимать «указные законы».

С. 179

Широкие правотворческие функции Президент РФ и подконтрольное ему Правительство РФ получают добиваясь высокой абстрактности принимаемых законов, которые нуждаются в конкретизации. Как известно, в процессе «уточнения» законов можно совершенно исказить их смысл.

Президент РФ наделен правом законодательной инициативы (ч. 1 ст. 104 Конституции РФ). Он может вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ (ст. 134 Конституции РФ). Согласно п. «а» ст. 114 Конституции РФ проект федерального закона о федеральном бюджете вносится только Правительством РФ, находящимся под контролем Президента РФ. В распоряжении Президента находится большой аппарат юристов, способных разрабатывать проекты законов и лоббировать их прохождение в парламенте.

Президент РФ фактически добился от Конституционного Суда РФ закрепления за ним права надзора за законностью деятельности палат Федерального Собрания. Этот надзор осуществляется через представителей Президента в палатах. Ссылаясь на то, что Президент РФ является гарантом Конституции РФ и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ), Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 22 апреля 1996 года № 10-П предоставил Президенту РФ право по докладу своего представителя в палате Федерального Собрания решать, был ли нарушен закон в процессе законотворчества и возвращать законы, принятые, по его мнению, с нарушением конституционного порядка в палаты без рассмотрения. Таким образом, Президент РФ присвоил себе не только надзорные, но и судебные функции. С декабря 1995 года по май 1998 года Президент 25 раз использовал свои надзорные и судебные функции для возвращения федеральных законов в палаты парламента без их рассмотрения.

Президент РФ, в соответствии с ч. 3 ст. 107 Конституцией РФ, имеет право отклонить принятый парламентом федеральный закон. Преодолеть его несогласие с законом очень трудно, так как он имеет достаточно инструментов воздействия на парламентариев и, как правило, в состоянии заручиться поддержкой своей политики среди одной трети депутатов Государственной Думы или членов Совета Федерации.

Чем больше законов принимает парламент, тем уже становится поле «указного» законотворчества Президента. Это обуславливает стремление президентско-правительственной группы затруднить принятие законов в парламенте.

Например, так называемые «финансовые» законопроекты не могут быть приняты к рассмотрению без заключения Правительства РФ (ч. 3 ст. 104 Конституции РФ). Это используется для затягивания принятия тех законов, которые не устраивают президентско-правительственную группу. В 1995-1998 годах Президент 9 раз

отказывался рассматривать не устраивающие его законы со ссылкой на то, что по ним нет заключения Правительства.

Поскольку Конституция РФ 1993 года закрепляет сверх высокую власть президента, то его сторонники сделали все, чтобы изменить ее было невозможно. Российская Конституция является «супер жесткой». Представители народа в парламенте лишены права самостоятельно изменять Конституцию

с. 180

РФ. Изменения в гл. 3-8 вступают в силу только после одобрения их органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Федерации (ст. 136 Конституции РФ), а изменения в гл. 1, 2, 9 вообще не могут быть приняты парламентом.

Затруднение законотворческой работы парламента обеспечивается путем ограничения его контрольных полномочий. Право депутатов и членов Совета Федерации на получение достоверной и полной информации от должностных лиц различных органов исполнительной власти не подкреплено достаточными гарантиями, часто нарушается.

Президентско-правительственная группа имеет широкие возможности оказания давления на парламент, лоббирования принятия нужных им законов.

Кроме того, Президент РФ имеет возможность участвовать в правотворчестве через Правительство и Конституционный Суд РФ. Конституция РФ делает Правительство полностью зависимым от Президента. Парламент лишается каких-либо средств воздействия на него. Утверждение Председателя Правительства под угрозой роспуска нижней палаты парламента превращается в принуждение депутатов Государственной Думы присягнуть на верность Президенту.

Кандидаты в судьи Конституционного Суда РФ представляются Президентом РФ и не свободны от долга оправдать выраженное им доверие. Материальное положение этого органа и самих судей зависят от президентской администрации. Президент имеет право поощрять судей Конституционного Суда.

Перечисленное позволяет еще раз подтвердить, парламент не имеет достаточных полномочий в законотворческом процессе и играет, в основном, законосовещательную роль. Парламент вынужден или молчать или принимать законы выгодные Президенту.

13. Использование ссылок на Бога в истории правового регулирования отношений в интересах управленческих групп

// Государство, право и управление: Материалы V-й Всероссийской научно-практической конференции. Вып. 1. М.: ГУУ, 2005. С. 44-48.

С. 44

Управленческие группы, обладающие реальной силой в обществе, не всегда могут и желают открыто и непосредственно проявлять себя в качестве субъектов права. Очень часто они скрываются за иными субъектами права: юридическое лицо, государственный орган, государство, народ.

В Древние и Средние века, управленческие группы, для сокрытия своих интересов, использовали в позитивном праве имя Бога.

1. От имени Бога управленческие группы занимались **правотворчеством**. Священное откровение называется источником закона в Джармашастра Яджнавалкьи (1). Эклог утверждает: «Господь и Создатель всего — Бог наш, который создал человека и удостоил его самовластием, дал ему в помощь, согласно слову пророков, закон, который определил то, что следует делать, и то, чего следует избегать ...» (2).

Для большей убедительности положений закона управленческие группы ссылаются на особую форму его создания богами. Законы Ману утверждают, что деление на варны в Индии было не просто провозглашено богом Ману. «Он создал из своих уст, рук, бедер и ступней (соответственно) брахмана, кшатрия, вайшия и шудру» (3).

Если в стране издавались новые законы и их нельзя было выдать за данные непосредственно Богом, то утверждалось, что Бог наделил правителя правами давать людям законы. Это утверждается в преамбуле к законам царя Хаммураби (4).

2. Ссылаясь на имя Бога, управленцы **приобретали власть и поддерживали свой авторитет**. Бог представлялся в качестве высшего властного субъекта права, обладающего неограниченной правоспособностью. Его полномочия над людьми передавалось его представителям на земле и служило оправданием деспотии властных элит или главы государства. Естественно из этого следовало, что всякого рода посягательства людей на власть главы государства, есть посягательства на исключительные права Бога. Попытка свергнуть власть правителей была равнозначна выступлению против Бога.

Получение власти от Бога могло выглядеть как право наследования. Египетские фараоны объявлялись сынами Бога Солнца (5). Император Древнего

С. 45

Китая считался сыном Неба. Как говорит один из стихов «Ши цзина» народ Чжоу имеет «трех правителей на небесах и вана, их посланца в столице» (6).

О своей богоизбранности утверждает в преамбуле к законнику царь Хаммураби. Он утверждает, что сам Бог покровитель Вавилона Мардук послал его управлять людьми (7).

В Эклоге императоры Византии утверждали: Бог «вручил нам императорскую власть, такова была его благая воля. Он принес этим доказательства нашей любви к Нему, сочетающейся со страхом, и приказал нам пасти самое послушное стадо, как корифею апостолов Петру» (8).

Регент чжоуского правителя Чжоу-гун в Древнем Китае выработал концепцию, согласно которой право на власть вытекает из Мандата Неба (тянь-мин), согласно которой Небо вручает мандат на управление Поднебесной добродетельному правителю, лишая тем самым власти не добродетельного. Вся предыдущая история Китая была представлена как отношения между Небом и правителями. Пока правители династии Ся были добродетельными, Небо санкционировало их власть. Последний представитель этой династии Цзе утратил добродетель, вел себя недостойно, и Небо передало власть основателю династии иньцев Чэн Тану. «Иньцы, — как передает идею Васильев Л.С., — долго владели небесным мандатом, но последний иньский правитель Чжоу Синь в силу опять-таки своей не добродетельности утратил право на него, в результате чего великий Мандат Неба оказался в руках правителя чжоусцев Вэнь-Вана» (9). Таким образом, заговор и последовавший за ним захват власти чжоусцами был прикрыт санкцией богов, выступивших в качестве высшей власти на земле.

3. От имени Бога, как бы реализуя его волю, правители **вели завоевания новых территорий**, покорение народов. Население мобилизуется на войну с неверными со ссылкой на его обязанности перед Богом, а не перед правителями.

Действуя от имени Бога, руководство католической церкви существенно расширяла свою власть и материальные доходы. От имени Бога римские папы прощали все грехи участникам Крестовых походов, направленных как на завоевание новых земель, так и на подавление внутренних смут. В 1095 году римский папа Урбан II обещал прощение грехов всем тем, кто будет участвовать в вооруженном паломничестве в Святую Землю (10).

4. Уголовное право в Средние века охраняло неприкосновенность Бога. При богохульстве, распространении еретических мыслей Бог выступал в качестве потерпевшей стороны. Примером может служить ст. 1 Соборного Уложения 1649 года. «Будет кто иноверцы, какие ни буди веры или и русской человек, возложит хулу на господа бога и спаса нашего Иисуса Христа ... тогобогохульника обличив казнити, зжечь» (11). Таким образом, правящие группы навязывали обществу единомыслие, слепую веру, привычку безропотного подчинения. Свободомыслящие люди уничтожались именем Бога.

5. Бог присутствовал в правоотношениях как **высший судья**, освящая решения земных судов.
С. 46

Бога выставляли как высшую силу, **охраняющую правопорядок**, навязываемый управленческими группами. Нормы права указывали на высший суд Бога, который следовал после смерти. Санкцией являлось спасение души или вечные муки. «Дваждырожденный, — пишется в Законах Ману, — только пригрозив брахману убить его, сто лет пребывает в аду...». «Человек, пролив по недоразумению кровь не сражающегося брахмана, подвергается после смерти величайшему мучению» (12). Ссылка на этот высший суд содержится в преамбуле Эклога: «никто из тех, кто соблюдает заповеди его, или — чего да не будет — из тех, кто нарушает их, не будет обманут относительно соответствующего тем или иным действиям возмездия. Потому что Бог заранее определил и то, и другое и сила его заповедей непреложна и воздает по достоинству каждому по делам его, и, согласно Евангелию, не отменяется». Таким образом, указывалось, что если полиция и суд на земле не смогут выявить и наказать нарушителя порядка, то всевидящий Бог накажет правонарушителя на небесах. В условиях распространения фанатичной веры, угроза попасть в ад была более страшной, чем сама смерть. Бог превращался в самого искусного палача.

Бог стоял на страже жизни, здоровья и неприкосновенности правителя, так как преступления против него рассматривались как преступления направленные против Богом данной власти. Исследователи отмечают, что отсутствие религиозных санкций значительно ослабляло власть римских императоров, приводило к тому, что их с легкостью свергали и убивали (13).

6. Ссылки на Бога позволяли управленческим группам **уходить от ответственности** перед обществом. Папа Иннокентий III, провозгласил себя наместником Христа на земле, помазанником Бога, «тем, кто судит всех, и не судим ни кем» (14). Служители церкви, могли безнаказанно нарушать законы, поскольку небыли подвластны светским судам. Они отвечали только перед Богом в лице церковного суда, который, как правило, принимал сторону духовного лица (15). Ответственностью перед Богом оправдывалась неподсудность крестоносцев светским судам за творимые ими преступления (16).

Оправдывая свою власть и действия, управленческие элиты утверждали, что несут обязательства перед Богом, который, в свою очередь, заботится обо всех людях. Таким образом, доказывалось, что высшая элита кроме прав имеет и обязанности перед таким высшим субъектом права, как Бог. Например, царь Хаммураби в своем законнике определяет себя как богобоязненного государя (17).

Императоры Византии в Эклоге утверждают, что они «неусыпно устремляли разум в поисках того, что угодно Богу и полезно обществу», а также предпочитают «более всего земного справедливость — представительницу небесного». Далее они пишут: «мы стремимся служить Богу, вручившему нам скипетр царства» (18).

Попытки земных людей требовать ответственности царя перед ними рассматриваются, как посягательства на правомочия богов.

С. 47

Почти неограниченные права управленческих элит удавалось представлять как обязанности, которые они несут перед Богом. Свою волю они выдавали за волю Бога. Например, согласно политико-правовой концепции Древней Индии царь (девараджа) пользовался не правами, а исполнял обязанности (дхармы) перед Богом (19). К этим обязанностям относилось осуществление правосудия, принуждение общинников к труду на благо государства.

7. Бог, как главный субъект права был очень удобен для его представителей на земле тем, что он **не являлся дееспособным** субъектом. От его имени действовали служители Бога. От имени Бога они осуществляли властные полномочия, приобретали богатства. За определенную плату, в виде жертвоприношений или в иной форме, они оправдывали поведение светских правителей перед народом. При этом, от имени Бога может говорить не любой верующий. Право представительства захватывают церковные иерархи, между которыми иногда разворачивается борьба. Они объявляют себя способными воспринимать глас божий и формулировать его в виде норм права или толкования их. Колоссальная власть священнослужителей в современных мусульманских странах основана отчасти на том, что только они имеют право толковать священные книги.

Служители церкви от имени Бога вступали в имущественные отношения. Католическая церковь взимала с крестьян десятину. За отказ от ее уплаты, должника обвиняли в ереси (20). Богатства церкви пополнялись за счет продажи должностей, позволявших говорить от имени Бога (21). Нарушители заповедей Бога могли купить себе прощение, заплатив штраф церкви (22). Священники в Средние века готовы были ходатайствовать перед Богом за перевод души грешника из ада в рай при покупке у него индульгенции. Сначала право давать индульгенции имели все священники, но затем оно было

монополизировано Римским папой, который стал продавать их всем желающим через специальных продавцов (23).

Умиравший мог попасть в царство небесное только благодаря молитвам священника. Для этого, иногда, он вынужден был завещать церкви все свое имущество. Свою цену имела исповедь и последнее напутствие, погребение (особенно, на территории монастыря), помин души (24). Все получаемые средства, как доказывала церковь, шли на святое дело.

Как уже отмечалось выше, Римский папа, выступая от имени Бога на земле, раздавал индульгенции крестоносцам, которые вели захватнические войны, расширяли владения Римской католической церкви, подавляли выступления непокорных светских правителей (25).

Начиная с периода буржуазных революций, авторитет имени Бога тускнеет. Определенную силу и самоуважение приобретают народные массы. Управленческие группы улавливают эти изменения и переходят к сокрытию своих действий и интересов в позитивном праве посредством обращения к термину

С.48

народ (нация) (26). Это следует иметь в виду при анализе современных конституционных отношений. Не следует забывать, на каком идео-религиозном фундаменте построена теория власти народа.

Сноски

1. Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Древность и Средние века). М.: ЗЕРЦАЛО. 1999. С. 57.

2. Там же. С. 232.

3. Там же. С. 37.

4. Законы Хаммураби, царя Вавилона // Крашенинникова Н.А. История права Востока. М.: Изд. Российского открытого университета, 1994. С. 98-101.

5. Там же. С. 9.

6. Крил Х.Г. Становление государственной власти в Китае. Империя Западного Чжоу. СПб.: Издательская группа «Евразия», 2001. С. 66.

7. Законы Хаммураби, царя Вавилона // Крашенинникова Н.А. История права Востока. М.: Изд. Российского открытого университета, 1994. С. 101.

8. Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Древность и Средние века). М.: ЗЕРЦАЛО. 1999. С. 232-233.

9. Васильев Л.С. История Востока: В 2-х томах. Т. 1. М.: Высшая школа. 1998. С. 186.

10. Ли Г.Ч. Инквизиция // Бемер Г. Иезуиты. Ли Г.Ч. Инквизиция. С.Пб.: ООО «Издательство Полигон», 1999. С. 505.

11. Соборное Уложение 1649 года. Текст, комментарии. Л.: Издательство «Наука», 1987. С. 19.

12. Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Древность и Средние века). М.: ЗЕРЦАЛО. 1999. С. 42.

13. Крил Х.Г. Становление государственной власти в Китае. Империя Западного Чжоу. СПб.: Издательская группа «Евразия», 2001. С. 65.

14. Ли Г.Ч. Инквизиция // Бемер Г. Иезуиты. Ли Г.Ч. Инквизиция. С.Пб.: ООО «Издательство Полигон», 1999. С. 450.

15. Там же. С. 439-494.

16. Там же. С. 507-508.

17. Законы Хаммураби, царя Вавилона // Крашенинникова Н.А. История права Востока. М.: Изд. Российского открытого университета, 1994. С. 98.

18. Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Древность и Средние века). М.: ЗЕРЦАЛО. 1999. С. 233-234.

19. Крашенинникова Н.А. История права Востока. М.: Изд. Российского открытого университета, 1994. С. 9.

20. Ли Г.Ч. Инквизиция // Бемер Г. Иезуиты. Ли Г.Ч. Инквизиция. С.Пб.: ООО «Издательство Полигон», 1999. С. 483.

21. Там же. С. 452-484.

22. Там же. 495, 505.

23. Там же. С. 506-510.

24. Там же. С. 487-488.

25. Там же. С. 508.

26. Денисов С.А. Народ как субъект государственного (конституционного) права // Ученые записки Юридического института Красноярского государственного университета. Выпуск 1. Красноярск. 2001. С. 15-23.

14. Денисов С.А. Народ как субъект государственного (конституционного) права // Ученые записки Юридического института Красноярского государственного университета: Вып. 1: По итогам научно-практической конференции, посвященной памяти профессора В.П. Шахматова. Красноярск, 2001. С. 15-22.

С. 15

В Древние и Средние века народ являлся объектом права. Его судьбу решали монархи, управленческие элиты. Они ввергали народ в войны или даровали мир, объединяли людей под своим владычеством или разделяли по территории границами государств. Народ приравнивался к стадам домашних животных. Бог, — пишут императоры Византии в Эклоге о своих подданных, — «приказал нам пасти самое послушное стадо, как корифею апостолов Петру⁴⁶». Народ является объектом, который передан Богом императорам Византии для управления им.

Постепенно, в ходе борьбы за власть, с провозглашением республик и принятием конституций, правящие группы начинают официально признавать народ как субъект государственного, а затем конституционного позитивного права. Однако наличие в их руках реальной силы позволяет превращать писанные конституции в лицемерные, декларативные документы, не порождающие реальных правоотношений. В действительности, народ продолжает оставаться объектом, а не субъектом права. Это наглядно видно из документов советского государства и коммунистической партии. Партократия принимает решения об уничтожении целых слоев общества, классов⁴⁷. Миллионы бесправных людей, так называемых кулаков, были уничтожены или переселены принудительно на новое место жительства⁴⁸. Люди, наравне с орудиями труда, являются объектами управленческих правоотношений. Их используют как природные богатства. Ведомства делают заказы на выделение им бесправной людской рабочей силы (семей «кулаков»)⁴⁹.

Народ, который не в состоянии отстаивать свои права, иногда используется для прикрытия власти управленческих элит. Неразвитость

с. 16

общественного сознания позволяет интересы управленцев выдавать за подлинные интересы народа, который может объявляться в нормах позитивного права сувереном, то есть субъектом права с неограниченными полномочиями. Неорганизованность и отсутствие единой воли народа обеспечивает положение, при котором народ не может использовать свои права самостоятельно. Он лишается дееспособности. От его имени действуют управленческие группы, представленные государственными и общественными организациями. Наиболее полный контроль управленческих групп за населением устанавливается в тоталитарных государствах. Такое состояние правоотношений позволяет управленческим элитам осуществлять **правотворчество** от имени народа. Преамбула Конституции СССР 1977 года утверждает, что именно «советский народ, руководствуясь идеями научного коммунизма и соблюдая верность своим революционным традициям, опираясь на великие социально-экономические и политические завоевания социализма, стремясь к дальнейшему развитию социалистической демократии, учитывая международное положение СССР как составной части мировой системы социализма и сознавая свою интернациональную ответственность, сохраняя преемственность идей и принципов первой советской Конституции 1818 года, Конституции СССР 1924 года и Конституции СССР 1936 года, закрепляет основы общественного строя и политики СССР, устанавливает права, свободы и обязанности граждан, принципы организации и цели социалистического общенародного государства и провозглашает их в настоящей Конституции»⁵⁰. Такое утверждение делается не смотря на то, что референдума для принятия Конституции не проводилось.

От имени народа отдельные элиты **захватывают государственную власть и удерживают ее** в своих руках. Преамбула Конституции СССР 1977 года сообщает, что Великая Октябрьская социалистическая революция совершена рабочими и крестьянами России, которые, посредством этой революции, свергли власть капиталистов и помещиков, создали Советское государство. Далее отмечается, что именно трудящиеся Советского Союза своей созидательной деятельностью совершенствуют «социалистический строй», обеспечивавший всевластие партийно-государственного

⁴⁶ Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Древность и Средние века). М.: ЗЕРЦАЛО. 1999. С. 232-233.

⁴⁷ Циркулярное письмо об отношении к казакам, принятое на заседании Оргбюро ЦК РКП (б) 24 января 1918 года // История России. 1917-1940. Хрестоматия. Екатеринбург. 1993. С.120; И.В. Сталин: «... сломить кулачество и ликвидировать его как класс» // История России. 1917-1940. Хрестоматия. Екатеринбург. 1993. С.251-252.

⁴⁸ Справка о количестве выселенного кулачества // История России. 1917-1940. Хрестоматия. Екатеринбург. 1993. С.262.

⁴⁹ Из протокола заседания комиссии тов. Андреева по кулакам // История России. 1917-1940. Хрестоматия. Екатеринбург. 1993. С.262-264.

⁵⁰ Конституция (Основной Закон) СССР. М., 1980.

аппарата СССР. Там же утверждалось, что именно рабочий класс, а не бюрократия, являются «ведущей силой» советского общества⁵¹.

Чем шире права народа, тем больший произвол могут позволить себе управленческие элиты в борьбе за власть. Ссылаясь на волю народа и стремления к великим целям обеспечения счастья всех, управленческие группы подавляют права личности, осуществляют массовые репрессии. В

с. 17

ходе борьбы между собой каждая из властных элит ссылается на то, что она представляет народ.

Ссылки на народ позволяют управленческим группам уходить от ответственности за свои деяния. Решениями референдумов обставлялся захват власти А. Гитлером⁵². И.В. Сталин расправлялся со своими противниками, ссылаясь на решения народа, который на собраниях трудовых коллективов требовал уничтожать врагов народа. Депутаты народных собраний утверждают, что они ответственны перед своими избирателями и действуют в их интересах.

Рост самосознания, активности и организованности народа заставляет властные элиты применять принцип противоречивости норм позитивного права для сохранения своей власти. Общие нормы конституций закрепляют неограниченную правоспособность народа (его суверенитет), а конкретные нормы законов урезают ее.

На пути использования народом своего права суверена ставятся различные преграды. Управленческие элиты тоталитарных государств, вместе с уничтожением так называемого стихийного развития общества и введением планирования из единого центра, лишали народ свободы выбора своей судьбы. Партийно-государственный аппарат, в так называемых народно-хозяйственных планах определял, сколько и чего будет потреблять народ, где он будет жить, на каких машинах ездить, что читать и слушать.

Советские конституции до 1977 года не позволяли народу прямо, через референдум решать вопросы общественной жизни. Конституция СССР 1977 года (ч. 4 ст. 108) позволила проводить референдумы, но на протяжении нескольких лет не принимался закон о референдумах и норма оставалась «спящей». Законы о референдумах могут ограничивать права людей ставить определенные вопросы на его разрешение. Так федеральный конституционный закон РФ «О референдуме РФ» 1995 года⁵³ лишает народ права непосредственно принимать решения по ряду вопросов: **об изменении статуса субъектов РФ, о досрочном прекращении или продлении срока полномочий государственных органов, о принятии и изменении федерального бюджета, исполнении или изменении внутренних финансовых обязательств государства, о введении, изменении, отмене федеральных налогов и сборов, а так же освобождении от их уплаты, о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения, об амнистии и помиловании** (ч. 2 ст. 3). Даже основные законы страны или территории могут приниматься не самим населением. Так Конституции РФ 1993 года лишает граждан РФ права на законодательную инициативу

с. 18

по поправкам и пересмотру Конституции РФ (ст. 134), права вносить поправки в главу 3-8 Конституции на референдуме (ст. 136). Поправки в главу 1, 2, 9 народ может внести на референдуме только с позволения Конституционного Собрания (ч. 3 ст. 135), закон о котором все еще не принят.

Различными ограничениями обставляется реализация других непосредственных форм демократии. Например, ч. 4 ст. 37 Закона СССР «О выборах народных депутатов СССР» от 1 декабря 1988 года позволяла избирателям по месту жительства собираться для выдвижения кандидата в депутаты только по решению и под руководством Совета народных депутатов или его президиума. Собрания военнослужащих по выдвижению кандидатов в депутаты созывались командованием воинских частей (ч. 5 ст. 37 Закона СССР «О выборах народных депутатов СССР» от 1 декабря 1988 года).

Выборы народных представителей в органы власти могут ставиться под контроль управленческих элит и превращаться в скрытую форму назначения на все посты, как это было в СССР.

Ограничение правоспособности народа может осуществляться через ослабление власти представительных органов и бесконтрольность исполнительных органов. В СССР это обеспечивалось за счет непрофессионализма депутатского корпуса, непродолжительности работы представительных органов на сессиях, устранения разделения властей, централизации управления представительной системой и руководство ею со стороны высших партийных органов.

Очень часто правоспособность народа ограничивается путем лишения его права осуществления контроля за своими представителями. Контрольные органы не выделяются в самостоятельную ветвь власти и не ответственны перед народом. Представительные органы остаются бесконтрольными. Информация о деятельности государственных органов до народа часто не доходит.

Лишить народ дееспособности позволяет система представительства.

Подобно ребенку или психически не здоровому человеку, народ лишается возможности непосредственно, своими действиями реализовать закрепленные в законе суверенные права. От его

⁵¹ Конституция (Основной Закон) СССР. М., 1980.

⁵² Конституции буржуазных государств. Т. 1. М.-Л., 1935. С. 77.

⁵³ СЗ РФ. 1995. № 42. Ст. 3921.

имени действуют его законные представители. Используется то обстоятельство, что народ, не имеющий опыта самостоятельного политического действия, не сознающий характер своего поведения и его последствий, распыленный по территории страны, имеющий противоречивые интересы, действительно, часто не в состоянии принимать рациональных решений и нуждается в опекуне. Коллективные субъекты не могут участвовать во многих правоотношениях без системы представительства. В литературе косвенно проводится мысль,

с. 19

что социальные общности вообще не могут быть дееспособными и могут вступать в правоотношения только через формализованные организации⁵⁴.

На роль опекунов могут претендовать монархи, президенты, иные органы государственной власти. «Важную роль в осуществлении полновластия народа, — отмечалось в учебнике советского государственного права, — играют общественные организации решающие одну общую задачу — построение коммунизма»⁵⁵. Под прикрытием реализации воли трудящихся действовал партаппарат КПСС. Ст. 6 Конституции СССР 1977 года утверждала: «КПСС существует для народа и служит народу».

В условиях абсолютных монархий и диктатур глава государства объявляется бессменным представителем народа, заботящемся о его благе (отец народа). По мере развития гражданского общества институт представительства начинает основываться на выборности представителей народа.

Система народного представительства основана на ряде юридических фикций. Во-первых, объявляется, что народ полностью осознает свои интересы и по своей воле делегирует суверенные права своим представителям. Преамбула Конституции СССР 1977 года утверждает, что к 80-м годам в СССР было построено общество, где трудящиеся высоко организованы, идейны и **сознательны**⁵⁶. Известный советский правовед О.Е. Кутафин писал: «Советский народ, являясь активным участником политической жизни, формирует социалистическую политику, непосредственно выражает свою волю при решении важнейших политических вопросов. Активную роль в этих процессах играют классы и нации»⁵⁷.

Во-вторых, управленческие элиты создают видимость свободных выборов представителей народа в органы власти, в ходе которых народ дает свои наказания выбираемым. В советских изданиях утверждалось: «... подлинный демократизм избирательных кампаний — вот что характерно для выборов в странах социализма»⁵⁸. В 1980 году Д.А. Керимов писал: «Развитой социализм создал наиболее благоприятные условия для свободы общества и личности»⁵⁹.

На этих основаниях заявляется, что народные представители адекватно отражают волю народа и воплощают ее в своих решениях. «Вся

с. 20

власть в СССР принадлежит трудящимся города и деревни в лице Советов депутатов трудящихся» — гласила ст. 3 Конституции СССР 1936 года. Ч. 2 ст. 2 Конституции СССР 1977 года утверждает: «Народ осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов...». Далее может проводиться мысль об абсолютно точном отражении воли народа государством в целом. Ст. 1 Конституции СССР 1977 года гласит: «СССР есть социалистическое общенародное государство, выражающее волю и интересы рабочих, крестьян и интеллигенции, трудящихся всех наций и народностей страны».

Интересы самих управленческих групп, выступающих в качестве законных представителей народа, замалчиваются. Считается, что они полностью совпадают с интересами народа. Возможность злоупотребления властью отрицается.

Между тем, управленческие группы, естественно, стремятся увековечить свое опекунство, принимают меры к тому, чтобы народ никогда не стал самостоятельным субъектом и всегда зависел от своих покровителей. В этом направлении принимаются меры экономического, политического и идеологического характера. Идеологи управленческих элит используют ссылку на то, что власть в стране принадлежит всему народу, а не отдельным его группам⁶⁰. Это позволяет уничтожать зарождающиеся оппозиционные общественные элиты еще до того, как они приобретут поддержку большинства. В обществе время от времени проводятся «чистки», позволяющие уничтожить инакомыслящие группы людей, которые не устраивают правящий слой.

Представители народа могут принимать меры к исключению из состава народа тех элементов, которые для них неудобны. С этой целью вводятся избирательные цензы: имущественные, половые, возрастные, оседлости, грамотности⁶¹. На начальном этапе развития советского государства вместо

⁵⁴ Кутафин О.Е. Конституционные основы общественного строя и политики СССР. М., 1985. С. 56.

⁵⁵ Советское государственное право. М.: Юридическая лит-ра. 1985. С. 80-81.

⁵⁶ Конституция (Основной Закон) СССР. М., 1980.

⁵⁷ Кутафин О.Е. Конституционные основы общественного строя и политики СССР. М.: Издательство Московского ун-та. 1985. С. 57.

⁵⁸ Представительная система социалистического государства. М., 1981. С. 7-8.

⁵⁹ Керимов Д.А. Демократия развитого социализма. М., 1980. С. 73.

⁶⁰ Советское государственное право. М., 1985. С. 79.

⁶¹ Избирательные системы стран мира. Справочник. М., 1961. С. 303-323.

народа коллективным субъектом государственного права признавались только трудящиеся, которые разделялись на классы рабочих, крестьян, прослойку интеллигенции. До сих пор повсеместно лишаются правоспособности в избирательном праве дети.

Существуют более тонкие средства ограничения всеобщности избирательного права. В ряде стран избиратели сами должны заботиться о включении их в списки для голосования. При этом существуют сроки, в течение которых необходимо зарегистрироваться в качестве избирателя. Кто не уложился в указанные сроки, к выборам не допускается⁶². При

с. 21

регистрации избирателей могут проводиться экзамены на грамотность и понимание статей конституции⁶³.

Ограничение избирательной дееспособности народа происходит путем предварительного отбора кандидатов на выборные должности. В СССР кандидаты в депутаты разных уровней власти фактически назначались партийным аппаратом. Выборы превращались в фикцию.

В годы так называемой перестройки в СССР отбор кандидатов в депутаты из выдвинутых избирателями лиц производили специальные окружные предвыборные собрания (ст. 8 Закона СССР «О выборах народных депутатов СССР» от 1 декабря 1988 года), где управленческая элита отсеивала неугодных.

Лишение правдееспособности народа в период перестройки так же осуществлялось через прямое представительство управленческих элит общественных организаций в высших органах власти. Согласно ст. 9 и 18 Закона СССР «О выборах народных депутатов СССР» от 1 декабря 1988 года 750 народных депутатов СССР избиралось общесоюзными органами КПСС, профсоюзов, кооперативных организаций, ВЛКСМ и других общественных организаций.

В современной России введено ряд формальных требований, на основании которых избирательные комиссии, подконтрольные управленческим элитам могут отказать человеку в регистрации в качестве кандидата на выборную должность или снять его с регистрации. Чаще всего предлогом для этого является неправильно оформленные документы.

Лишить народ права выбора позволяет система выборочной юридической ответственности. Избирательные комиссии и правоохранительные органы не замечают нарушений некоторых кандидатов на выборные должности, а к иным кандидатам относятся очень придирчиво, находят у них нарушения и лишают их регистрации в качестве кандидатов.

В отличие от гражданско-правового института сделки, конституционное право не создает достаточных гарантий против обмана избирателей их представителем. Принцип «свободного мандата» предполагает полную безответственность представителя народа перед избравшими его людьми. Не выполнение предвыборных обещаний часто не влечет расторжения договора представительства, который заключается в процессе выборов. Это выражается в отсутствии у избирателей права отзыва своего депутата. Все это позволяет превращать агитационные кампании в мошеннические предприятия. Поэтому не странно, что представительные органы могут совершенно не отражать интересы народа.

С. 22

Иногда парламент называют искаженной картиной политической реальности⁶⁴.

Способности народа как субъекта права не остаются неизменными. Он «взрослеет» разными темпами в различных странах. В странах с европейской культурой — более быстро. В странах с восточными традициями — более медленно. Это проявляется в росте способности осознавать свои собственные интересы и отделять их от интересов управленческих групп. Население вырабатывает иммунитет против манипулятивных воздействий элит. Возрастает организованность действий народа и его активность в отстаивании своих прав. Этому способствует научно-технический прогресс, формирование постиндустриального, информационного общества. Народ непроизвольно втягивается в активную деятельность в процессе борьбы элит между собой.

Мировой прогресс идет по пути развития демократии. Расширяется реальная, а не только провозглашенная правдееспособность народа. Элиты вынуждены прислушиваться к общественному мнению. Проведение референдумов, опросов граждан, массовых мероприятий становится обычным явлением в цивилизованных странах мира.

Не прекращается процесс совершенствования системы народного представительства. Вырабатываются механизмы адекватного представительства разных групп общества органами государства и общественными организациями. Усиливается контроль избирателей за своими представителями. Народ может превратиться из «фигового листка», прикрывающего чью то власть, в реального и активного субъекта правоотношений.

Перед конституционалистами России встают задачи огромной важности. Вместо того чтобы восхищаться демократизмом отечественных конституционных норм, необходимо критически их оценивать, изучать степень реализации. Люди должны представлять, какие возможности для воплощения их интересов в жизнь дает современное законодательство, в чем оно ограничивает их права и какие демократические изменения возможно в него внести.

⁶² Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов. М.: Изд-я группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999. С. 200.

⁶³ Избирательные системы стран мира. Справочник. М., 1961. С. 313.

⁶⁴ Избирательные системы и партии в буржуазных государствах. М., 1979. С. 54.

15. Денисов С.А. Правовая характеристика борьбы правящих групп за сохранение власти на выборах // Избирательное право и избирательный процесс в субъектах РФ: состояние, проблемы, перспективы: Материалы межрегионального научно-практического семинара. 11-13 мая 2000 года. Барнаул: Изд-во Алтайского ун-та. 2000.

С. 116.

Власть представляет собой высочайшую ценность для некоторых групп общества и для сохранения ее они готовы идти на любые действия, даже нарушающие закон. В данных тезисах делается попытка выделить основные приемы удержания власти правящими группами на выборах.

1. Устранение экономической основы для оппозиции.

Победа на выборах готовится задолго до их начала. Правящая группа обычно объединяющаяся вокруг главы исполнительной власти, стремится уничтожить экономическую базу оппозиции. Она проводит политику подчинения себе руководителей крупнейших предприятий региона. «Свои» получают льготы (налоговые уступки, государственные заказы) и наращивают капитал. Против «чужих» применяются меры юридической ответственности, возглавляемые ими предприятия стараются довести до банкротства. Все это представляется как забота об ин

с. 117.

тересах населения территории и интересах государства. Эти действия могут быть как правомерными, так и правонарушениями. Объектом посягательства является конституционный принцип равенства (ст. 19 Конституции РФ) и конкуренция, которую обязано поддерживать государство (ст. 8 Конституции РФ).

2. Обеспечение финансовой поддержки предвыборной кампании.

Известно, что победа на выборах в значительной степени зависит от наличия у претендентов на выборные должности финансовых средств. В литературе констатируется, что как в России, так и в других зарубежных странах борющиеся на выборах стороны нарушают нормативы финансовых затрат, предусмотренные в законе. В нашей стране, где господствует наличный денежный оборот, сделать это очень легко. Должностные лица имеют естественные преимущества в сборе пожертвований на свою предвыборную кампанию, так от них во многом зависят успехи предпринимателей. Правящая группа может прибегать к прямому вымогательству пожертвований или обещаниям льгот в случае победы на выборах. Эти действия, конечно, не подпадают под признаки уголовно наказуемого вымогательства (ст. 163 УК РФ). В нарушение закона должностные лица могут использовать средства государственных и муниципальных бюджетов, государственных и муниципальных предприятий. Конечно, эти средства пропускаются по сложным схемам через частные предприятия в виде оплаты каких-либо услуг. Указанные действия необходимо рассматривать как хищения чужого имущества, вверенного виновному (ч. 2 или 3 ст. 160 УК РФ).

3. Использование государственных и муниципальных материальных средств, времени государственных и муниципальных служащих.

Преимущества правящей группы на выборах заключается в том, что она может использовать аппарат государственных или муниципальных организаций и приданные ему средства для проведения своей кампании. Данные действия прямо нарушают п. 4 и 5 ст. 28, ст. 36 и 37 ФЗ «Об основных гарантиях избира

с. 118.

тельных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ». Но нет даже административной ответственности за их нарушение.

Подбор кадров на основе личной преданности позволяет обеспечивать полную тайну участия должностных лиц и служащих государственных и муниципальных органов в предвыборных кампаниях. Кроме того чиновники понимают, что потеря власти начальника может привести к окончанию их собственной карьеры и делают все возможное для общей победы.

4. Контроль за средствами массовой информации.

Задолго до выборов правящая группа старается обеспечить себе господство над каналами информации. Руководителями средств массовой информации, учрежденных государственными и муниципальными органами назначаются послушные люди. «Своим» предпринимателям создаются льготы для учреждения частных средств массовой информации. Деятельности оппозиционных распространителей информации ставятся преграды (лишение лицензии, создание экономических трудностей). Все это нарушает свободу массовой информации, провозглашенную Конституцией РФ (ч. 5 ст. 29).

5. Подкуп избирателей.

Должностные лица государственных и муниципальных органов становятся особенно заботливыми в отношении граждан непосредственно перед выборами. За счет налогоплательщиков они дарят подарки социальным учреждениям, тщательно выполняют свои обязанности перед населением. Эти формы подкупа избирателей признаются вполне законными, хотя и обеспечивают преимущества перед оппозицией, которой запрещаются такие действия.

6. Контроль над избирательными комиссиями.

Правящие группы согласно закона (ст. 23 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ») назначают членов избирательных комиссий с решающим голосом и используют это для формирования послушных себе органов. В наибольшую зависимость от правящей группы попадают комиссии в случаях, когда исполнительная ветвь власти подчинилась себе представительную.

с.119

Руководство действиями избирательных комиссий со стороны должностных лиц государственных и муниципальных органов, направленное на достижение личных и групповых целей, рассматривается как административное правонарушение (ч. 2 ст. 40.1 КоАП РСФСР) и как преступление (ч. 2 ст. 141 УК РФ).

Подконтрольные правящей группе комиссии могут противодействовать участию оппозиции в выборах (под разными предлогами отказывать в регистрации кандидатов), признать выборы, на которых победил кандидат от оппозиции недействительными, создавать льготы для кандидатов от правящей группы, не принимать меры по выявлению фактов нарушений избирательного законодательства с их стороны, фальсифицировать результаты голосования.

7. Нейтрализация правоохранительных органов.

Описанное выше поведение должностных лиц очень часто подпадают под действие ст. 285 УК РФ (злоупотребление должностными полномочиями) и ст. 286 УК РФ (превышение должностных полномочий). Они совершаются из личной заинтересованности и посягают на основы конституционного строя: равенство (ст. 19), свободу выбора (ч. 3 ст. 3) и суверенитет народа (ч. 1 ст. 3). Это нельзя не признать существенным нарушением прав граждан и организаций.

Исследователи констатируют пассивность правоохранительных органов России в выявлении фактов нарушения избирательного законодательства и привлечении виновных к юридической ответственности. Причины этого в том, что служебное право не создает стимулов для раскрытия перечисленных выше преступлений и административных правонарушений. Прокуратура и органы милиции перегружены работой и относят нарушение избирательного законодательства к незначительным по своей вредности правонарушениям. Они организационно и материально зависимы от органов государственной и муниципальной власти и, обычно, не желают портить отношения с их руководством.

Все перечисленное будет в ближайшие годы способствовать усилению преэминентности власти в стране.

16. Денисов С.А. Основные требования к членам избирательных комиссий и проблемы их реализации // <http://www.islawtsu.ru/informatory/denisov/denisov.htm>

Направлено в «Журнал о выборах» 2001 г. Не опубликовано

Основы научного подхода к кадровой политике предполагают выработку квалификационных требований к лицам, замещающим должности в государственных, муниципальных или общественных организациях. Эти требования могут быть закреплены в нормах законов, имеющих императивное или рекомендательное значение, в кодексах профессиональных этических норм или в теоретических разработках, учебных пособиях.

Квалификационные требования к членам избирательных комиссий с правом решающего голоса не имеют прямого и четкого законодательного закрепления. Они вытекают из целей проведения выборов в органы власти и тех функций, которые они должны выполнять в ходе выборов. Цель проведения выборов, закрепленная в ч. 3 ст. 3 Конституции РФ 1993 года, заключается в реализации власти народа. Избирательные комиссии, в составе своих членов, должна обеспечить реализацию прав граждан на свободное выражение своей воли (п. 3 ст. 21 Закона РФ «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ»). Члены комиссии, кем бы они ни были выдвинуты и назначены должны, согласно закону, быть слугами избирателей в целом, а не отдельных их групп. Более конкретные, необходимые для членов избирательных комиссий характеристики вытекают из выполняемых ими функций.

1. Члены комиссии принимают важнейшие решения в ходе проведения выборов: регистрируют кандидатов, рассматривают жалобы, применяют меры юридической ответственности. Эта деятельность сходна с деятельностью судебных органов. Для ее осуществления нужны люди, способные быть **беспристрастными, объективными и справедливыми**. С этой целью законодатель провозгласил **независимость** избирательных комиссий от органов государственной власти и местного самоуправления (п. 10 ст. 21 Закона РФ «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ»). Согласно п. 8-9 ст. 21 Закона РФ «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ» избирательные комиссии должны действовать на основании Конституции РФ, федеральных законов и законов субъектов Федерации. Ст. 141 УК РФ устанавливает наказание за воспрепятствование работе избирательных комиссий. В литературе указывается на необходимость обеспечения юридической, организационно-технической и материально-финансовой независимости комиссий от политических партий, государственных органов и должностных лиц⁶⁵. Имеющиеся правовые гарантии явно недостаточны для обеспечения такого уровня независимости. Власть, судьбу которой отчасти решают избирательные комиссии, является слишком большой ценностью. Различные политические силы принимают достаточно энергичные меры для захвата или удержания ее в своих руках. При этом, чем меньше у борющейся за власть группы шансов получить эту власть в результате свободных выборов, тем больше она прикладывает усилий для формирования избирательных комиссий, готовых обслуживать ее интересы или хотя бы не противодействовать их реализации. Дух демократизма не глубоко проник в сознание россиян и различным элитам не трудно находить способных людей, готовых без принуждения действовать в интересах отдельных групп, а не интересах абстрактных и пассивных избирателей.

Как известно, избирательные комиссии формируются органами государственной власти и местного самоуправления. Естественно, управленческие группы, возглавляющие эти органы, пытаются сформировать состав комиссий из лиц, которые готовы обеспечивать интересы этих групп. Чтобы воспрепятствовать этому избирательное право требует при формировании состава избирательных комиссий обязательно учитывать предложения избирательных объединений и избирательных блоков (ст. 23 Закона РФ «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ»). Но в большинстве регионов России общественные движения очень слабы или зависимы от местных администраций. Некоторые председатели избирательных комиссий сибирского региона, участвовавшие в Межрегиональном семинаре в г. Барнауле в сентябре 2001 года отмечали, что не все общественные объединения пользуются своим правом предлагать кандидатов в члены избирательных комиссий. Таким образом, органы власти иногда монополично формируют состав избирательных комиссий и обеспечивают их подконтрольность себе.

Укреплению позиций правящих групп способствует положение закона, позволяющее включать в состав избирательных комиссий государственных служащих, которые могут составлять одну треть от ее состава (п. 1 и 7 ст. 23 Закона РФ «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ»). Характер государственной и муниципальной службы в России часто не обеспечивает подчинения служащего закону. Чиновники, в том числе попадая в состав избирательных комиссий, часто реализуют волю своего начальника, от которого зависит их карьера, получение разного рода вознаграждений.

⁶⁵ Представительная демократия и электорально-правовая культура. М., 1997. С. 83.

Избирательные комиссии на местах могут подпадать под контроль администрации регионов там, где она поддерживается представительным органом. Большинство членов комиссий, в этом случае, формируется из «команды» главы администрации региона. Там, где глава администрации конфликтует с представительным органом, члены комиссии субъекта Федерации и члены окружных комиссии разделяются на фракции, каждая из которых реализует свои групповые цели.

В законе запрещено включать в члены избирательных комиссий с решающим голосом лиц, находящихся в непосредственном подчинении у кандидата на выборную должность (п. 1 ст. 24 Закона РФ «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ»). Это положение закона заслуживает всяческой поддержки, но оно не создает существенных препятствий для формирования комиссий из членов одной политической группировки. арене действуют определенные группировки. Внутри ее всегда можно найти людей, которые подчинены не непосредственно кандидату, а члену его команды. Встречаются факты открытого нарушения существующего законодательства о выборах⁶⁶. Проверки прокуратуры выявляли факты, когда в непосредственном подчинении у кандидата в депутаты находилось 13 из 15 членов участковой избирательной комиссии⁶⁷.

Члены избирательных комиссий не имеют тех гарантий независимости, что есть у судей. Они замещают свои должности временно. Каждый член комиссии находится под угрозой того, что его не назначат на эту должность на следующий срок, если он не будет учитывать пожелания тех, кто его назначил. Члены избирательных комиссий, работающие не на постоянной основе, могут материально зависеть от тех или иных политических группировок, обеспечивших выдвижение их на должность.

Существующее законодательство фактически создает возможность для практики подбора кадров членов избирательных комиссий, в первую очередь, на основе партийно-политических пристрастий, личных связей с теми, от кого зависит назначение на должность. Деловые качества отодвигаются на второе место.

Иногда представительные органы в регионах пытаются законодательно закрепить определенную зависимость избирательных комиссий от депутатского корпуса⁶⁸. В реестрах государственных служащих в ряде регионов занижается правовой статус членов избирательных комиссий, работающих на постоянной основе. Даже председателей избирательных комиссий субъектов Федерации относят к категории «В»⁶⁹.

Зависимость избирательных комиссий от исполнительной ветви власти обусловлена тем, что они не в состоянии эффективно осуществлять свои многочисленные хозяйственные и организаторские функции без помощи администрации разных уровней. Решение хозяйственных задач может увязываться с вынесением комиссиями решений определенного качества. Как отмечали участники Межрегионального семинара в Барнауле (сентябрь 2001 года), деятельность избирательных комиссий в регионах напрямую зависит от ее финансирования со стороны местных администраций.

Перечисленные факторы приводят к тому, что избирательные комиссии представляют собой политические органы, которые выносят свои решения исходя, прежде всего, из принципа целесообразности, а не из принципа объективности и беспристрастности. Отмечается, что иногда избирательные комиссии превращаются в политические клубы⁷⁰.

На недостаточную самостоятельность избирательных комиссий указывается в научной литературе и в периодической печати⁷¹.

Зависимость членов комиссий от различных управленческих групп приводит к тому, что они принимают тенденциозные решения, нарушают закон. С разной степенью внимательности могут проверяться документы кандидатов на выборные должности. ЦИК РФ в своих постановлениях отмечал, что некоторые комиссии недостаточно контролируют процесс обеспечения равных условий для всех зарегистрированных кандидатов при проведении предвыборной агитации⁷². Существующее законодательство дает членам комиссий широкие возможности для действий по собственному

⁶⁶ Иванченко А.В. Деятельность избирательных комиссий РФ по реализации и защите избирательных прав граждан // Государство и право. 1998. № 9 с. 13.

⁶⁷ Козырева А. ЦИК подводит черту // Российская газета. 1999. 16 декабря. С. 2; Ляхов Н.А. Прокурорский надзор и проблемы в российском избирательном законодательстве // Избирательное право и избирательный процесс в субъектах РФ: состояние, проблемы, перспективы. Материалы межрегионального научно-практического семинара. Барнаул. 2000. С. 66.

⁶⁸ Князев С.А. Правовой статус избирательной комиссии в РФ: перспективы развития // Журнал российского права. 1999. № 10. С. 38-39.

⁶⁹ Петухов Ю.Ф. Некоторые особенности правового статуса избирательной комиссии субъекта Федерации // Избирательное право и избирательный процесс в субъектах РФ: состояние, проблемы, перспективы. Материалы межрегионального научно-практического семинара. Барнаул. 2000. С. 171.

⁷⁰ Князев С.А. Правовой статус избирательной комиссии в РФ: перспективы развития // Журнал российского права. 1999. № 10. С. 41.

⁷¹ Абызов Р.М. Проблемы порождающие коррупцию в реализации избирательного права и избирательного процесса // Избирательное право и избирательный процесс в субъектах РФ: состояние, проблемы, перспективы. Материалы межрегионального научно-практического семинара. Барнаул. 2000. С. 85; Габидуллин Р. Тернистый путь к депутатскому мандату // Парламентская газета. 1999. 26 августа. С. 3.

⁷² Вестник ЦИК РФ. 2001. № 2.

усмотрению. Неопределенность составов правонарушений в избирательном праве принуждает комиссии исходить из собственного правосознания при решении вопросов о существенности или не существенности правонарушений⁷³. Не однозначные оценки фактов действительности имели место в предыдущие периоды у избирательных комиссий разного уровня⁷⁴, у прокуратуры и судов⁷⁵. Пристрастность членов комиссий обеспечивает «непотопляемость» кандидатов власти и снятие с регистрации представителей оппозиции⁷⁶.

2. Очевидно, что работа в избирательных комиссиях требует от их членов определенных **профессиональных знаний, умений, навыков**. Однако организационно-правовые основы формирования и работы избирательных комиссий не позволяют обеспечить это в полной мере. Организаторы проведения выборов отмечают, что временный характер комиссий приводит к отсутствию профессионализма у членов комиссий, которых приходится учить во время избирательной кампании⁷⁷. К членам избирательных комиссий, работающим не на постоянной основе нельзя применить тот набор стимулов, который обеспечивает рост профессиональной грамотности государственных служащих. Они не могут рассчитывать ни на карьерный рост, ни на повышение оплаты труда в связи со стажем работы. Непрофессионализм деятельности большинства членов избирательных комиссий не позволяет принять им и ввести в действие профессиональный этический кодекс наподобие того, что имеют судьи, нотариусы, адвокаты.

Наличие большого опыта и знаний у руководства избирательных комиссий и организаторов выборов из состава исполнительных органов власти превращает остальных членов комиссий, не обладающих этим багажом в статистов, не принимающих активного участия в работе комиссий. Ниже всех уровень квалификации у членов участковых избирательных комиссий, которые в силу этого становятся управляемыми со стороны исполнительных органов, участвующих в проведении выборов.

3. Избирательные комиссии наделены правоприменительными функциями. Это требует от членов комиссий **глубоких юридических знаний и уважения к праву и закону**. Однако избирательное законодательство, за некоторыми исключениями, не предъявляет требований к уровню образования членов избирательных комиссий. В обзорах судебной практики отмечается, что комиссии допускают серьезные упущения в работе, связанные со слабым знанием норм законодательства, отсутствием юридического образования и профессиональной подготовки у членов избирательных комиссий⁷⁸.

4. Нормы законодательства наделяют избирательные комиссии правозащитными функциями, которые заключаются в обеспечении условий для реализации избирательных прав граждан и их восстановления в случае нарушения. Эта деятельность требует от членов комиссий **уважения к праву, нетерпимости к правонарушениям, инициативы** в выявлении фактов нарушения избирательного законодательства, **настойчивости и принципиальности** в принятии мер юридического воздействия к правонарушителям.

Однако ангажированность со стороны политических групп, слабое знание закона, отсутствие стимулов к напряженному труду обеспечивает пассивность членов избирательных комиссий, примиренческое отношение к фактам нарушения избирательного законодательства даже там, где члены избирательных комиссий обладают достаточными юридическими знаниями⁷⁹. Часто избирательные комиссии имеют дело с нарушителями облеченными значительной властью. При отсутствии достаточных гарантий неприкосновенности, члены избирательных комиссий предпочитают не вступать с ними в конфликты и не применять к ним должных мер юридической ответственности.

Избирательные комиссии уклоняются от деятельности по пресечению правонарушений, привлечению к административной ответственности правонарушителей. Исследования, проведенные ЦИК РФ показали, что с 1995 по 1998 год избирательные комиссии разного уровня в 55 субъектах Федерации вообще не применяли мер административной ответственности к правонарушителям⁸⁰. В ходе избирательных кампаний 1999 года нормы об административной ответственности не применялись в 48 субъектах Федерации,⁸¹ притом, что жалобы из этих регионов на нарушение избирательного законодательства поступали регулярно.

⁷³ Ляхов Н.А. Прокурорский надзор и проблемы в российском избирательном законодательстве // Избирательное право и избирательный процесс в субъектах РФ: состояние, проблемы, перспективы. Материалы межрегионального научно-практического семинара. Барнаул. 2000. С. 69.

⁷⁴ Вестник ЦИК РФ. 2001. № 2.

⁷⁵ Агеев Л.А., Пономарев Г.С. и др. Об опыте работы избирательных комиссий по рассмотрению обращений участников избирательного процесса // Вестник ЦИК РФ. 2001. № 1. С. 121.

⁷⁶ Бедеров И. А в хурале не жизнь, а малина // Новая газета. 1998. № 41. С. 4.

⁷⁷ Вестник ЦИК РФ. 2000. № 21. С. 93.

⁷⁸ Агеев Л.А., Пономарев Г.С. и др. Об опыте работы избирательных комиссий по рассмотрению обращений участников избирательного процесса // Вестник ЦИК РФ. 2001. № 1. С. 121; Судебная практика // Вестник ЦИК РФ. 2000. № 22. С. 57.

⁷⁹ Судебная практика // Вестник ЦИК РФ. 2000. № 22. С. 57.

⁸⁰ Обобщения судебной практики применения административной ответственности за нарушение избирательного законодательства // Вестник ЦИК. 1999. № 10. С. 76-77.

⁸¹ Судебная практика // Вестник ЦИК РФ. 2000. № 22. С. 55.

Очень часто слабое противодействие комиссий совершению административных правонарушений происходит из-за недостатка времени и кадров. Внимание обращается только на грубые нарушения законодательства, которые ведут к отмене регистрации кандидата (списка кандидатов). На бездействие избирательных комиссий на местах не раз обращали внимание Центральная избирательная комиссия РФ⁸², Верховный Суд РФ⁸³, прокуратура⁸⁴ и внешние наблюдатели⁸⁵. ЦИК РФ приходится в специальных постановлениях напоминать отдельным избирательным комиссиям субъектов Федерации об их обязанностях, предусмотренных в законе⁸⁶.

Имеются факты, когда закон нарушают сами члены избирательных комиссий. Местнические установки членов избирательных комиссий приводят иногда к тому, что они действуют на основе законодательства субъектов Федерации, противоречащего федеральным законам⁸⁷, не принимают достаточно энергичных мер к приведению регионального законодательства о выборах в соответствие с федеральным.

5. Важность тех функций, которые осуществляют избирательные комиссии, требуют от членов комиссий высокого уровня **ответственности перед избирателями**. Но позитивная ответственность должна подкрепляться предусмотренными в законодательстве мерами ретроспективной юридической ответственности. Однако коллегиальность принятия решений избирательными комиссиями делает отдельных ее членов безответственными. Институт индивидуальной ответственности за коллективно принятое решение, который применяется в акционерном праве, здесь не действует. Принятые комиссией незаконные решения в лучшем случае отменяются. Только при существенном нарушении закона комиссия может быть расформирована (ст. 25 Закона РФ «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ»). Но ни что не мешает государственным и муниципальным органам сформировать новую комиссию в прежнем составе.

Отмечается, что проблема подкупа должностных лиц, обеспечивающих проведение выборов, достаточно распространена во всем мире⁸⁸. В российском законодательстве о выборах ей не уделяется должного внимания. Члены избирательных комиссий, работающие не на постоянной основе, являются должностными лицами, но на них нельзя распространить меры по профилактике коррупции, предусмотренные для государственных и муниципальных служащих. Они не могут быть привлечены к дисциплинарной ответственности. Их правовой статус, порядок назначения на должность затрудняют квалификацию их деятельности. Не решенным в теории и на практике является вопрос, следует ли рассматривать как уголовно наказуемую халатность (ст. 293 УК РФ) не исполнение или не надлежащее исполнение членами избирательной комиссий своих обязанностей, которые привели к воспрепятствованию осуществлению гражданами своих избирательных прав или права участвовать в референдуме. Такие факты имели место в Карачаево-Черкесской Республике⁸⁹. Законодатель предложил ограничиться освобождением в судебном порядке от обязанностей члена комиссии тех лиц, которые систематически не выполняют свои обязанности (п. 5 ст. 24 Закона РФ «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ»).

Не ясно, будут ли считаться уголовно наказуемым злоупотреблением должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ) действия или бездействия членов избирательных комиссий в интересах лиц, которые назначили или выдвинули их на занимаемую должность, если они не связаны с прямой фальсификацией избирательных документов и неправильным подсчетом голосов (ст. 142 УК РФ). Спорным является вопрос, следует ли рассматривать как взятку (ст. 290 УК РФ) получение вознаграждения членом избирательной комиссии за голосование на заседание комиссии в пользу того или иного участника избирательного процесса. Нерешенность данных вопросов в теории приводит к тому, что на практике стараются не замечать выше названных фактов, которые носят общественно вредный характер, мешают проведению честных выборов.

Таким образом, существующее законодательство не всегда помогает обеспечивать реализацию законных требований к членам избирательных комиссий. В связи с этим возникает необходимость определиться с основными направлениями решения поставленных проблем.

Действуя в рамках существующего законодательства, преодолевая существующие препятствия, избирательные комиссии пытаются решать проблемы роста знаний и опыта членов избирательных комиссий путем стабилизации их состава, организации систематического обучения и повышения правовой культуры.

⁸² Козырева А. Нарушают — все! // Российская газета. 1999. 14 декабря. С. 2.

⁸³ Судебная практика // Вестник ЦИК РФ 2000. № 22. С. 60.

⁸⁴ Судебная практика // Вестник ЦИК РФ 2000. № 22. С. 57.

⁸⁵ Миддлтон Д. Новый российский закон о гарантиях избирательных прав граждан // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1999. № 4. С. 36.

⁸⁶ Постановление ЦИК от 21 марта 2001 года // Вестник ЦИК РФ. 2001. № 3; Постановление ЦИК РФ от 12 апреля 2001 года // Вестник ЦИК РФ. 2001. № 2.

⁸⁷ Вестник КС РФ. 1996. № 4.

⁸⁸ Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов. М.: Изд-я группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999. С. 199.

⁸⁹ Глушко И.В. Уроки судебной практики // Журнал о выборах. 2001. № 2. С. 18-19.

В качестве перспективного направления развития системы избирательных комиссий предлагается усилить профессионализацию их деятельности. Известно, что в ряде стран мира, часть функций, которые выполняют избирательные комиссии России, находятся в руках профессиональных государственных чиновников⁹⁰. В качестве ближайшей цели в нашей стране предлагается перевести на профессиональную основу деятельность территориальных избирательных комиссий⁹¹.

В целях ограничения вмешательства должностных лиц государственных и муниципальных органов в регионах и на местах в деятельность избирательных комиссий, предлагается усилить централизацию системы избирательных комиссий, особенно при ее формировании⁹².

Существующее разнообразие функций, которые вынуждены исполнять избирательные комиссии в соответствии с законодательством, требует от членов комиссий слишком широкого набора свойств. Они должны быть беспристрастны как судьи, непримиримы к правонарушителям как работники правоохранительных органов, предприимчивы как хозяйственные руководители. Требовать всего этого от людей, работающих на непрофессиональной основе, невозможно. Из этого вытекает предложение ограничить функции избирательных комиссий выполнением хозяйственно-организаторских задач. Решение большей части вопросов властного характера предлагается передать судебным и правоохранительным органам. Как известно, в ряде стран мира создаются специальные суды по избирательным делам, которые решают важнейшие вопросы по проведению выборов: разделение страны на избирательные округа, регистрация кандидатов, утверждение регистрации кандидатов и их аннулирование, выдача избранным депутатам мандатов⁹³. Во Франции решения по этим вопросам принимает Конституционный Совет⁹⁴. Судебные органы в большей степени защищены от вмешательства в их деятельность со стороны, что позволяет надеяться на беспристрастность в принятии ими решений по важнейшим вопросам, возникающим в ходе избирательного процесса. Функции контроля за соблюдением избирательного законодательства участниками избирательного процесса и привлечения правонарушителей к ответственности так же следует передать уже имеющимся правоохранительным органам, наделив их соответствующими обязанностями и полномочиями.

Поставленные проблемы и способы их решения, конечно, нуждаются во всестороннем обсуждении, которое предлагается организовать на страницах печати, в том числе и в данном журнале.

⁹⁰ Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов. М.: Изд-я группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999. С. 199-200.

⁹¹ Даниленко С.А. Проблемы совершенствования избирательного законодательства России в свете выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ // Избирательное право и избирательный процесс в субъектах РФ: состояние, проблемы, перспективы. Материалы межрегионального научно-практического семинара. Барнаул. 2000. С. 15.

⁹² Информация о межрегиональном семинаре председателей избирательных комиссий субъектов Российской Федерации // Вестник ЦИК РФ 2000. № 21. С. 93.

⁹³ Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов. М.: Изд-я группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999. С. 201.

⁹⁴ Адан Ф. Франция: Государственная система. М., 1994. С. 50-52, 99.

17. Проблемы демократизации нормотворчества муниципальных образований России

// Нормотворчество муниципальных образований России: содержание, техника, эффективность. Н. Новгород. 2002. С. 34-45.

С. 34

Россия делает только первые шаги по строительству гражданского общества. Важнейшим институтом такого общества является местное самоуправление. Однако в силу отсутствия демократических традиций в стране есть опасность превращения местного самоуправления в управление на местах, которое может быть централизованным и децентрализованным. Именно такая трансформация произошла когда-то с Советами⁹⁵. Как в прошедшие годы, за демократической оболочкой может быть спрятано далеко не демократическое содержание. Сторонникам демократического развития России следует приложить не мало усилий к тому, чтобы принцип демократизма реально господствовал в деятельности органов самоуправления, в частности в нормотворчестве. Сегодня приходится доказывать, что в процессе принятия нормативных решений в муниципальных образованиях должен реализоваться не только принцип рационализма. Нормотворчество должно стать школой участия граждан в принятии коллективных решений. Оно должно стимулировать их инициативу, устранять отчуждение от общих дел, формировать чувство коллективизма. В ходе нормотворчества на местах граждане должны задумываться о рациональности тех или иных норм, познавать право. Знание норм коллективной жизни создает условие для укрепления правового порядка. Органы самоуправления должны быть также школой для нового поколения демократических политиков, тесно связанных с народом, а не

С. 35

школой где вырастают новые аппаратчики, способные ладить с вышестоящим начальством.

На пути решения этих сложных проблем стоит множество трудно преодолимых препятствий.

1. Население не привыкло участвовать в нормотворчестве, не понимает необходимости этого и не стремится к реализации своих демократических прав, заложенных в ст. 3, 32, 130, 131 Конституции РФ 1993 года. Необходимы специальные, в том числе правовые меры по вовлечению граждан в нормотворческие процессы.

Формы демократического нормотворчества хорошо известны. Это референдум, конференции граждан с участием большого количества населения, собрания (сходы) граждан, обсуждение проектов нормативных актов и результатов их реализации.

Наиболее демократичной формой нормотворчества является референдум. Народ действительно сам решает свои проблемы. Важное значение имеет процесс подготовки к референдуму, когда граждане принимают участие в обсуждении выносимых на их решение вопросов. Люди учатся вести дискуссии, знакомятся с информацией, на основании которой будет принято решение, втягиваются в коллективную жизнь.

Не секрет, что система представительства не устраняет отчуждение органов местного самоуправления от населения. Как показывает опыт стран Запада⁹⁶ и современной России, руководство муниципальных образований может быть подчинено власти крупных фирм, расположенных на территории данного муниципального образования. Через это руководство создается нормативная база, позволяющая нещадно эксплуатировать население муниципального образования и полезные ископаемые региона. Отмечается, что организованные преступные сообщества имеют сегодня возможность подчинять себе руководителей муниципальных образований. Решение важнейших вопросов местной жизни на референдуме позволяет обойти ангажированных руководителей муниципального образования. Все заинтересованные лица вынуждены, в этом случае, удовлетворять интересы большинства населения муниципального образования, а не интересы его представителей. Создаются некоторые препятствия коррумпирования должностных лиц.

Ч. 3 ст. 3, ч. 2 ст. 130 Конституции РФ 1993 года открывают широкую дорогу для проведения референдумов. Однако закон РФ «О референдуме в РФ», а вслед за ним соответствующие законы субъектов Федерации (Закон Московской области «О местном референдуме в Московской области» 28 декабря 1994 года; ч. 2 ст. 2 Закон Тюменской области «О местном референдуме в Тюменской области» от 29 ноября 1995 года) ставят противоречащие конституционной норме

С. 36

препятствия по проведению референдумов по самым важным для населения бюджетно-финансовым вопросам. Законодатель явно боится активности собственного народа, особенно в области

⁹⁵ Еремян В.В., Федоров М.В. Местное самоуправление в России (XII — начало XX вв.). М.: Новый юрист. 1998. С. 173.

⁹⁶ Васильев В.И. Прямая демократия: опыт Калифорнии // Государство и право. 1994. № 1. С. 118.

налогообложения. А вдруг люди решат сократить налоги, за счет которых существует аппарат государственного и муниципального управления. Придется сокращать сам аппарат.

Законодательство других стран более демократично. Так на референдумах штата Калифорния 19 % выносимых на разрешение граждан вопросов касаются именно налогообложения⁹⁷.

Затрудняет принятие решений на референдуме требование признать референдум не состоявшимся при явке на голосование менее 50% избирателей (ч. 2 ст. 33 Закона Тюменской области «О местном референдуме в Тюменской области»⁹⁸). В то же время выборы представительных органов в ряде регионов считаются состоявшимися при явке 25 % избирателей (п. «ж» ч. 2 ст. 43 Закона Тюменской области « О выборах органов и должностных лиц местного самоуправления в Тюменской области»).

Уставы муниципальных образований часто не используют даже тех возможностей проведения референдумов, которые даются законодательством. Население может лишаться учредительного права. Устав муниципального образования, введение в него изменений и дополнений принимаются не на референдуме, а представительным органом (ст. 33 Устава г. Нягани 1997 года, ч. 2 ст. 14 устава г. Екатеринбурга 1995 года), решение которого подписывается главой муниципального образования. Последний может наложить свое «вето» на принятый устав (п.3 ст. 33 и п. 4 ст. 38 Устава г. Нягани 1997 года). Не вводится даже обязательного обсуждения проекта устава муниципального образования, его дополнений и изменений. Все решения принимаются в тиши кабинетов, в результате «подковерной борьбы». Представительные органы и глава муниципального образования сами для себя устанавливают рамки дозволенного, разграничивают полномочия между собой и населением, т.е. нарушают установленную юридическую аксиому, запрещающую быть судьей в собственном деле. Фактически, суверенитет народа (ст. 3 Конституции РФ 1993 года) и самостоятельное решение населением вопросов местного значения (ч. 1 ст. 130 Конституции РФ) подменяются суверенитетом и самостоятельностью аппарата управления муниципального образования. Не население делегирует свои суверенные права представителям, а должностные лица предоставляют некоторые, очень ограниченные права населению на участие в управлении муниципальными делами, в том числе в нормотворчестве. Это приводит к тому, что так называемые муниципалы не становятся публичными политиками, а остаются аппаратчиками, обособленными от общества.

Законы о референдумах, а вслед за ними уставы муниципальных образований ограничивают право граждан на принятие решения путем

С. 37

референдума рамками только наиболее важных вопросов (ст. 11 Устава г. Нижнего Новгорода 1995 года; ч. 1 ст. 11 Устава г. Надыма) или основных вопросов местного значения (п. 1 ст. 28 Устава г. Челябинска).

Реализация принципа демократизма в нормотворчестве требует, чтобы устав муниципального образования, все изменения и дополнения в нем принимались только на референдуме, а в небольших поселениях на сходах граждан. Само население должно принимать нормативные акты, касающиеся разделения полномочий между органами муниципальной власти, оплаты труда муниципальных работников. Конечно, уставы муниципальных образований должны давать право населению проводить референдумы по вопросам бюджета и налогообложения. Население само должно решать вопросы бюджетных приоритетов: сколько тратить на благоустройство населенных пунктов, на дороги, на содержание аппарата управления. Это самые острые вопросы, которые часто готовы поднимать сами борющиеся за власть политики местного масштаба.

В целях вовлечения населения в общественную жизнь можно было бы обязать главу администрации и депутатов представительного органа ставить вопрос на местный референдум только при наличии поддержки со стороны определенного числа граждан. Это заставит указанных должностных лиц активизировать общественные движения в муниципальных образованиях, поддерживать связи с уже имеющимися

Необходимо упростить порядок вынесения решения о проведении референдума, снять излишние барьеры для его инициаторов и организаторов. Местные референдумы должны стать обычным явлением.

Население муниципального образования может непосредственно принимать нормативные акты или обсуждать их проекты путем участия в муниципальных конференциях. Это собрание представителей населения муниципального образования. От собрания (схода) всех жителей конференция отличается по своему составу. На нее собираются не все жители муниципального образования, а только их представители. От действующих сегодня представительных органов оно отличается своей массовостью (может включать тысячу и более участников) и не постоянством своей работы (собирается для обсуждения и принятия отдельных нормативных актов в одном составе один раз). Конференции могут принимать обязательные для исполнения решения или рекомендации. На них могут приниматься нормативные акты, их проекты, программы развития территории.

⁹⁷ Васильев В.И. Прямая демократия: опыт Калифорнии // Государство и право. 1994. № 1. С. 119.

⁹⁸ Сборник законов Тюменской области. Т. 2. Тюмень. 1999.

В США с 70-х годов XX века появилась практика проводить конференции в отдельных областях штата (area conferences) или в штате (state conference) для обсуждения программ развития регионов. Эти конференции показывают по телевидению⁹⁹. Опыт проведения партийных конференций имелся в СССР.

С. 38

Полезность проведения конференций заключается в вовлечении широких слоев населения в нормотворческий процесс. «Неоценима роль этого института в воспитании правосознания и политической культуры, гражданской активности широких масс, — отмечается в учебной литературе. Возможность в процессе обсуждения выработать свое суждение, отстаивать собственное мнение — такова важнейшая роль локальных институтов прямого правления»¹⁰⁰.

На проведение конференций нужно меньше затрат, чем на проведение референдумов. Делегаты конференции более беспристрастны в решении вопросов, чем депутаты постоянного представительного органа. Их труднее подкупить.

Российское законодательство предусматривает проведение конференций только на уровне территориального общественного самоуправления или в небольших муниципальных образованиях. Конференции приравниваются к собраниям (сходам) граждан. В уставах крупных муниципальных образований созыв конференций, представляющих всех жителей муниципалитета не предусматривается. Это необоснованное ограничение.

Муниципальные образования можно определить как своего рода акционерные общества публичного характера. Члены этого публичного «акционерного общества» должны иметь не меньше прав, чем владельцы паев хозяйственных организаций. Однако при сравнении прав акционеров и жителей муниципального образования выясняется, что нормы муниципального права менее демократичны, чем нормы акционерного права. В частности, органы управления акционерным обществом обязаны ежегодно проводить общие собрания акционеров (ст. Закона РФ «Об акционерных обществах»). Только собрание акционеров принимает нормативные решения по ряду вопросов.

Необходимо заимствовать демократические положения частного права для организации местного самоуправления. Конференции в муниципальных образованиях с большим числом жителей могли бы заменять общие собрания.

Не требует значительных материальных затрат организация обсуждений проектов нормативных актов среди населения. Все нормативные акты, касающиеся прав и свобод граждан, проживающих в рамках муниципального образования должны предварительно публиковаться в местной печати. На работников органов местного самоуправления должна быть возложена задача проведения собраний граждан по месту работы и жительства с целью выяснения их мнения. Должен быть налажен учет высказанных предложений. Этот вопрос необходимо урегулировать в уставе муниципального образования и в специальном нормативном акте.

Уровень открытости деятельности представительных нормотворческих органов на местах может быть гораздо ниже, чем в центре. Она не

С. 39

привлекает внимание такого количества журналистов и общественности. Часто нормотворческие процедуры недостаточно проработаны, не предусматривают строгих гарантий, способных обеспечить гласность. О заседаниях представительного органа и его комитетов, об их повестке дня не сообщается заранее в прессе. Материалы обсуждений проектов нормативных актов остаются в виде не расшифрованных и поверхностных стенографических записей, доступ к которым ограничен.

Критики последовательного проведения принципа демократии в нормотворческом процессе справедливо указывают на то, что население в России пассивно, замкнуто в рамках своих личных проблем и не желает тратить свое время на участие в делах общества, не обладает достаточной компетенцией, уровнем юридической грамотности и не может принимать рациональных нормотворческих решений. Очень слабо развита на местах система групп давления, заинтересованных в принятии того или иного нормативного решения, которые могли бы лоббировать интересы разных социальных слоев общества.

Преодоление всех этих российских проблем, доставшихся от тоталитарного общества, возможно только в ходе участия населения в нормотворчестве. Как нельзя научиться плавать без воды, так нельзя приобрести свойства гражданина страны, не будучи полноправным участником процесса управления делами общества. Материальные затраты направленные на демократизацию общественной жизни позволят вывести страну из средневекового патриархального состояния. Они не сравнимы с убытками, которые несет страна от злоупотребления властью должностными лицами, приватизировавшими должности и органы государственной и муниципальной власти.

Конечно, изучение вопросов права и самоуправления должно предусматриваться школьными программами так же обязательно, как изучение математики и родного языка. Важно изменить отношение

⁹⁹ Anticipatory Democracy People in the Politics of the Future. Edited by Clement Bezold. Random House. N.Y., 1978. P. 21-22.

¹⁰⁰ Комарова В. Формы непосредственной демократии в России. М.: «Ось-89». 1998. С. 195.

преподавательских коллективов к изучению вопросов социального управления и решить кадровые проблемы.

2. Демократизм нормотворчества в муниципальных образованиях определяется составом субъектов нормотворчества и их компетенцией.

В условиях широкого распространения духа вождизма в стране большинство муниципальных образований использует модель управления, предусмотренную п. 1 ст. 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Кратко она обозначается как «сильный глава муниципального образования и слабые представительные органы». При этой модели глава местного самоуправления наделен широкими полномочиями, позволяющими ему оказывать решающее влияние на результаты нормотворчества.

Глава местного самоуправления может возглавлять представительный орган, имеет право подписывать или не подписывать принятый представительным органом нормативный акт, публикует его.

Глава муниципального

С. 40

образования наделяется правом по собственному усмотрению определять структуру исполнительных органов власти (администрации) муниципалитета, определяет штаты и компетенцию структурных подразделений администрации (ст. 51 Устава г. Тюмени в редакции 1997 года).

Существуют косвенные способы влияния главы муниципального образования на нормотворчество. При слабом развитии предпринимательства политически активная часть элиты на местах состоит из руководителей муниципальных организаций и предприятий, которые и выбираются населением в качестве депутатов муниципальных представительных органов. Получается так, что глава муниципального образования назначает руководителей муниципальных предприятий из своего окружения, а те затем составляют ядро представительного органа. Такой представительный орган, конечно, находится под полным контролем главы муниципального образования.

В результате складывающейся централизации власти и единоначалия в органах самоуправления, нормативные акты принимаются узкой группой лиц и отражают их эгоистические групповые интересы.

Демократизм нормотворчества в муниципальных образованиях был подорван в начале 90-х годов значительным уменьшением числа членов представительных органов. В городах с населением более миллиона человек представительные органы состоят из нескольких депутатов. В Екатеринбурге городская Дума состоит из 27 депутатов (ст. 13 Устава 1995 года). Томская городская Дума состоит из 18 депутатов (Устав 1995 года). Чем меньше депутатов в представительном органе, тем в меньшей степени он способен изучить, стоящие перед сообществом вопросы и сознательно принимать те нормативные предложения, которые исходят от исполнительной ветви власти. Небольшой состав совета или думы менее представительен и чаще выражает интересы только управленческой и имущей элиты сообщества, игнорируя потребности большинства. Часто, согласно устава муниципального образования, представительный орган не имеет собственного аппарата, материально-технических средств и находится в зависимости от главы муниципального образования.

Безусловно, следует вернуться к существовавшим ранее в советском государстве нормам представительства населения в органах власти. Представительный орган должен быть самостоятельным, а не при главе муниципального образования. Возглавлять представительный орган должен председатель, выбранный из числа депутатов на определенный срок. Представительный орган должен иметь собственный аппарат, материально-технические средства, обеспечивающие его работу. Если производить объединение этих сил и средств, то на условиях, при которых они должны принадлежать представительному органу и передаваться в пользование исполнительной ветви власти.

При организации органов местного самоуправления, особенно в муниципальных образованиях с большим числом населения, обязательно

С. 41

должен действовать принцип разделения властей. Это необходимо закрепить в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Представительный орган или население смогут более квалифицированно принимать нормативные решения, если будут опираться на информацию, полученную от независимых контрольных органов. Любое, даже самое маленькое акционерное общество, обязано иметь свой контрольный орган (п. 1 ст. 85 Федерального закона «Об акционерных обществах» от 26 декабря 1995 года), независимый ни от совета директоров, ни, тем более, от управляющего.

В соответствии с п. 6 и 3 ст. 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» представительные органы могут создавать контрольные органы. Но последние подотчетны не населению. Они оказываются, зависимы от тех, кто их создал (представительного органа, главы муниципального образования), отчитываются перед теми, кого должны контролировать.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» необходимо закрепить (ст. 16.1) обязательность создания контрольных комиссий (ревизора), способных проводить проверки и ревизии от имени населения муниципалитета всех органов самоуправления, собирать сведения об итогах их деятельности, в том числе и нормотворческой. Комиссии должны

строиться и действовать на основе принципов самостоятельности, коллегиальности, компетентности и ответственности. Острая потребность создания таких комиссий возникает исходя из того, что депутатский корпус представительных органов муниципальных образований часто состоит из руководителей или собственников крупных коммерческих предприятий, которые могут, посредством нормативных актов, использовать муниципальный бюджет в собственных интересах, в ущерб населению.

3. Нарушают принцип демократизма и самостоятельности населения в решении вопросов местного значения **органы государственной власти, осуществляющие незаконное вмешательство** в дела самоуправления. Сегодня в России это происходит почти повсеместно. С 1997 года Конституционный Суд РФ восемь раз принимал постановления и определения по поводу ограничения государственными органами субъектов Федерации конституционного права граждан на самоуправление. Ни для кого не секрет, что органы государства пытаются подчинить себе органы местного самоуправления, командовать ими и для достижения поставленных целей идут на прямое нарушение Конституции РФ и законов. Органы государственной власти субъектов Федерации и даже суды игнорируют нормы Закона «О Конституционном Суде РФ», согласно которым признание Судом одного нормативного акта не конституционным является основанием отмены положений других нормативных актов, воспроизводящих его или содержащих такие же положения, какие

с. 42

уже были предметом рассмотрения в Суде. В результате, после принятия Постановления Конституционного Суда от 17 апреля 1996 года о неконституционности ряда положений законов Удмуртской Республики и Республики Коми, ограничивающих права граждан самостоятельно решать вопросы местного значения, Конституционному Суду приходилось еще несколько раз принимать определения в связи с наличием неконституционных законов аналогичного содержания в других субъектах Федерации.

С целью удобства управления населением органы государственной власти субъектов Федерации выбирают модель местного самоуправления и навязывают ее достаточно пассивному населению. Так на юге Тюменской области в 90-е годы повсеместно была распространена так называемая поселенческая модель самоуправления. Каждый населенный пункт являлся муниципальным образованием. Таких муниципальных образований в области оказалось почти три сотни. В 2001 году новое руководство области инициировало процесс объединения этих муниципальных образований по районному принципу. Инициатива сверху оказывается сильнее мнения самого населения.

Органы государственной власти в современной России иногда пытаются ликвидировать эффективное местное самоуправление, лишить граждан конституционного права (ст. 130 Конституции РФ) самостоятельно решать вопросы местного значения, в том числе в форме нормотворчества. Крупным (обычно столичным) городам, обладающим реальной экономической и политической силой, придают статус административно-территориальных единиц, непосредственно входящих в состав субъекта Федерации. Руководящие органы этого города назначаются президентом (главой администрации) субъекта Федерации (ст. 95 Конституции Республики Башкортостан; ст. 27 Закона Республики Татарстан от 30 ноября 1994 года «О местных органах государственной власти и управления» в редакции от 25 мая 1995 года; Закон Удмуртской Республики от апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике и т.д.). Самоуправление организуется в районах города. Таким образом, население города разделяется на части, лишается единого руководства и становится не способно через собственное нормотворчество отстаивать свои общие интересы перед руководством субъекта Федерации. Районы города оказываются не самостоятельными (в первую очередь в финансовых и хозяйственных вопросах) и вынуждены действовать по команде сверху. В ряде регионов делаются попытки отнять у населения и органов муниципальных образований полномочия по нормотворчеству, предусмотренные ст. 130 и 132 Конституции РФ и передать их органам государственной власти (ст. 25 Закона Республики Башкортостан «О местном государственном управлении Республики Башкортостан» от 12 октября 1994 года; ст. 105 Конституции Республики Хакасия; ст. 2,8,11 Закона Республики Хакасия «Об органах власти района, города республиканского значения в Республике Хакасия от 18 октября 1994 года и т.д.). Конституционный Суд РФ

с. 43

признал такую практику не вполне конституционной¹⁰¹. П. 2 ст. 84 и п. 2 ст. 85 Устава Курской области с изменениями от 22 марта 1999 года прямо отнимали у населения право, предусмотренное ч. 1 ст. 131 Конституции РФ 1993 года, самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления¹⁰². Нормы Устава предписывали избирать главу муниципального образования во всех муниципалитетах в определенном порядке.

¹⁰¹ Определение Конституционного Суда РФ от 9 апреля 1998 года // ВКС РФ. 1998. № 4; Определение Конституционного Суда РФ от 4 февраля 1999 года // ВКС РФ. 1999. № 3; Определение Конституционного Суда РФ от 4 марта 1999 года // ВКС РФ. 1999. № 3.

¹⁰² Определение Конституционного Суда РФ от 4 ноября 1999 года // ВКС РФ. 1999. № 2.

В сельской местности государственные органы ослабляют местное самоуправление, вводя его только на уровне поселков (деревень) (ст. 15 Устава Курской области с изменениями от 22 марта 1999 года). Эта модель иногда называется поселенческой. В районах формируются органы государственной власти. Фактически вводится самоуправление только на уровне сельской общины, типичное для государств Древнего Востока и самодержавной России. Небольшие поселки не обладают достаточной экономической самостоятельностью и полностью зависят в решении своих проблем, в том числе в нормотворчестве, от выше стоящих государственных органов.

Отсутствие норм финансового обеспечения муниципалитетов и норм, устанавливающих распределение налоговых поступлений, делают муниципалитеты зависимыми от органов государства. Ни о каком самостоятельном демократическом нормотворчестве при таких условиях говорить не приходится. Органы самоуправления послушно дублируют в своих нормативных актах предписания государственных органов.

Трудности самостоятельного нормотворчества мелких муниципальных образований связаны с отсутствием в них достаточного количества специалистов в юриспруденции.

Учитывая активное участие глав муниципальных образований в нормотворчестве, государственные органы пытаются, в нарушение конституционных положений, вводить их прямое назначение главами субъектов Федераций (п. 2 ст. 18 Закона Республики Северная Осетия-Алания от 16 ноября 1998 года «О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия-Алания»¹⁰³; п. 4 ст. 10 Закона Республики Коми «О местном самоуправлении в Республике Коми»)¹⁰⁴.

Государственные органы могут оказывать давление на муниципальные органы при принятии устава муниципального образования. Пользуясь

С. 44

своим правом осуществлять регистрацию уставов и юридическую некомпетентность муниципалов, они требуют введение в устав определенных, выгодных для них положений, касающихся, чаще всего, структуры органов местного самоуправления.

Решение проблемы самостоятельности муниципальных образований лежит в расширении контактов между ними, образовании союзов, в рамках которых можно было бы решать общие проблемы, не прибегая к опеке со стороны государственных органов. Можно вспомнить опыт земских съездов начала XX века в России. Союзы муниципальных образований могли бы вырабатывать модельные нормативные акты, лишая этой прерогативы государственные органы, которые во всякой своей деятельности, конечно, в первую очередь, исходят из собственных интересов, а не интересов муниципалитетов.

4. Решающую роль в нормотворчестве играет информация. Не может быть демократии там, где субъекты не имеют достаточной информации для осознанного принятия решения. Без полной и достоверной информации люди становятся объектами манипулирования.

Наиболее полная информация о состоянии развития муниципального образования, общественных настроениях, как правило, сосредотачивается у главы местного самоуправления и аппарата исполнительных органов. В крупных муниципальных образованиях при главах администрации создаются информационно-аналитические центры, базы данных которых не доступны не только для населения, но и для депутатов представительного органа. Информация фактически засекречивается.

Воздействие на общественное мнение производится с помощью создаваемых главами крупных муниципальных образований пресс-служб. Специалисты этих служб используют все приемы, наработанные в науке и искусстве «паблик рилейшнз» для того чтобы убедить население и депутатов в правильности решений, предлагаемых главой муниципального образования.

Видимо назрела необходимость создания в крупных муниципальных образованиях особых органов, осуществляющих от имени населения сбор и распространение информации о жизни муниципалитета, текущих и перспективных потребностях разных групп общества, работе органов управления муниципального образования. Эти информационные органы должны обслуживать население, а не только главу администрации или депутатов. Собирать достаточно полную и объективную информацию может только орган, наделенный властью и независимый от иных органов управления муниципалитета.

Обычно аппарат стремится сделать свою деятельность тайной, приукрасить ее результаты. Нужно нормативное подкрепление права на информацию. Предлагается ввести административную ответственность должностных лиц за сокрытие информации (материалов, документов) от граждан, журналистов и указанных информационных органов. В стране с таким бюрократическим наследием как Россия, нужна специальная

С. 45

федеральная комиссия по защите прав граждан и журналистов на информацию, которая могла бы осуществлять надзор за государственными и муниципальными органами и привлекать к административной ответственности должностных лиц за сокрытие информации и ее фальсификацию.

¹⁰³ Определение Конституционного Суда РФ от 8 октября 1999 года // ВКС РФ. 2000. № 1.

¹⁰⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 11 июня 1999 года // ВКС РФ. 1999. № 5.

Имеющиеся пресс-службы, с помощью изменения их правового положения, должны быть переориентированы. Их необходимо включить в состав муниципальных информационных органов.

Существующее законодательство не препятствует созданию самостоятельных информационных органов в муниципальных образованиях. Они могут быть введены в соответствии с уставом муниципального образования. Ч. 3 ст. 16 Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» прямо указывает на возможность в соответствии с уставом муниципального образования иметь выборных должностных лиц, не предусмотренных прямо в законодательстве.

Препятствует демократизации процесса нормотворчества ангажированность местных средств массовой информации. Их учредителями выступают органы местного самоуправления, что позволяет им, в нарушении закона «О средствах массовой информации», навязывать редакциям свою редакционную политику. Местные газеты, радио, телевидение превращаются в своеобразные рекламные агентства при органах муниципальной власти. Вместо того, чтобы давать критическую оценку нормотворческой и иной деятельности органов местного самоуправления, они оказывают давление на общественное мнение с целью убедить людей в правильности решений, принимаемых управленцами на местах.

Выходом из сложившейся ситуации может быть изменение порядка формирования редакций местных средств массовой информации. Главный редактор или редакторский совет должен выбираться на конференции граждан или путем прямого и тайного голосования одновременно с выборами в представительный орган.

Получение объективной и полной информации позволит гражданам муниципальных образований и их представителям принимать обоснованные и правильные нормативные решения. Демократия не будет синонимом некомпетентности.

Крупные муниципальные образования всерьез могут привлекать представителей науки к разработке проектов нормативных актов. Важно, чтобы эти представители науки не были ангажированы со стороны аппарата муниципальных органов, решали проблемы с позиции науки, а не политики. В правовой литературе давно говорится о необходимости принятия закона о правовой экспертизе.

Из сказанного следует, что России еще предстоит проделать долгий путь к тому, чтобы население на местах действительно перешло к **самостоятельному** решению вопросов местной жизни. Задача правоведов помочь ему в этом, показать демократические средства решения проблем.

18. Нарушения конституционных прав и свобод человека и гражданина нормотворческими органами государства (по материалам решений Конституционного Суда РФ)

// Правовые проблемы укреплению российской государственности. Сборник статей. Ч. 17. Томск: Изд-во Томского университета, 2004. С. 143-145.

Ослабление управленческих групп в начале 90-х годов XX века в России позволило принять достаточно демократичную Конституцию РФ. Действуя в рамках своей компетенции, Конституционный Суд РФ выявляет нарушения ее норм, имеющие место в нормативных актах страны. Анализ решений Конституционного Суда РФ позволяет составить представление о типичных посягательствах на конституционные права и свободы человека и гражданина со стороны нормотворческих органов, представляющих интересы управленцев.

1. Нормотворческие органы, действуя в интересах управленцев, предоставляют им **широкие права принимать решения по своему усмотрению**. Ч. 2 ст. 22 Конституции РФ 1993 года установила, что арест, заключение под стражу и содержание под стражей на срок более 48 часов допускается только по судебному решению. Законодатели России затягивали принятие соответствующих изменений в уголовно-процессуальном кодексе страны, сохраняя прежний порядок задержания и ареста по решению прокурора, являющегося представителем обвиняющей стороны. Конституционный Суд РФ признал это нарушением Конституции РФ и предписал Законодательному Собранию до 1 июля 2002 года ввести в законодательство соответствующие изменения¹⁰⁵.

2. Управленческие группы стремятся **поставить реализацию гражданами своих прав и свобод в зависимость от их чиновника**. Тем самым они ограничивают эти права и свободы. Ч. 1 ст. 54 Жилищного кодекса РСФСР связывала реализацию прав граждан на жилище с пропиской гражданина, осуществляемой административными органами. Это положение было признано Конституционным Судом РФ не конституционным¹⁰⁶.

3. Нормы законодательства могут **ограничивать ответственность государства и его органов за причинение гражданам вреда**. Конституционный Суд РФ признал нарушением Конституции РФ абзац 1 ч.1 ст. 2 Закона РСФСР от 18 октября 1991 года «О реабилитации жертв политических репрессий», который не относил к репрессированным детей, находившихся вместе с родителями в местах лишения свободы, ссылке, высылке, на спецпоселении¹⁰⁷.

4. Борьбу с правонарушениями государственный аппарат превращает в **борьбу с правонарушителями**. С этой целью к людям применяют жестокие наказания, стараются **лишить их всех прав**. Конституционный Суд РФ признал не конституционным лишение гражданина права пользования жилым помещением в случае осуждения его к лишению свободы¹⁰⁸.

5. Советское государство старалось **не допустить накопления населением каких-либо благ**. Ч. 1 и 2 ст. 560 ГК РСФСР в случаях смерти члена колхозного двора не допускали наследование в имуществе двора. Это положение было признано Конституционным Судом РФ противоречащим ч. 2 и 4 ст. 35 и ч. 3 ст. 55 Конституции РФ¹⁰⁹.

¹⁰⁵ Постановление КС РФ от 14 марта 2002 года № 6-П // Собрание законодательства РФ. 2002. № 12. Ст. 1178.

¹⁰⁶ Постановление КС РФ от 25 апреля 1995 года // Российская газета. 1995. 5 мая.

¹⁰⁷ Постановление КС РФ // Российская газета. 1995. 31 мая.

¹⁰⁸ Российская газета. 1995. 4 июля.

¹⁰⁹ Российская газета. 1996. 25 января.

В современном российском государстве отмечается стремление управленческих групп **увеличить** любыми путями, в том числе не законными, **сборы, взимаемые с предпринимателей**. Конституционный Суд РФ признал нарушающим ч. 1 ст. 35 Конституции РФ п. 2 ст. 16 Закона РФ «О сертификации продукции и услуг», который возлагал на предпринимателей обязанность приобретать в госторгинспекции марку учетной информации по расценкам, установленным Госстандартом и Министерством финансов России. Фактически Правительство под этим предлогом ввело дополнительный налоговый платеж, не предусмотренный законом¹¹⁰.

6. Нормотворческие органы государства стараются **ограничить права граждан выбирать и быть избранными** (ч. 2 ст. 32 Конституции РФ) Они нарушают процедуры формирования органов власти, стараются продлить срок пребывания действующих депутатов у власти, вводят удобные для них сроки проведения выборов¹¹¹. В своем Постановлении № 17-П от 25 декабря 2001 года Конституционный Суд РФ признал нарушающими ч. 2 ст. 32 и ч. 1 ст. 46 Конституции РФ положения ч. 2 ст. 208 ГПК РСФСР, которая лишала граждан права обжаловать решения суда по жалобам граждан, касающихся нарушения их избирательных прав¹¹².

7. Конституционный Суд РФ выявлял факты нарушения нормотворческими органами страны **прав граждан на осуществление местного самоуправления** (ст. 12 Конституции РФ)¹¹³.

8. Управленцы пытаются **ограничить права граждан на судебную защиту**. Конституционный Суд РФ признал противоречащей ч. 1 ст. 46 и ст. 52 Конституции РФ ч. 3 ст. 337 УПК РСФСР, которая позволяет суду надзорной инстанции рассмотреть дело без ознакомления потерпевшего с протестом, без извещения потерпевшего о времени и месте судебного заседания и без обеспечения потерпевшему права довести до суда свою позицию по имеющим к нему отношение доводам протеста¹¹⁴.

Характер выявленных Конституционным Судом нарушений Конституции РФ позволяет лучше узнать доминирующие в России управленческие группы, их интересы и на этой основе выработать меры подчинения их обществу.

¹¹⁰ Постановление КС РФ от 22 ноября 2001 года № 15-П // Собрание законодательства РФ. 2001. № 50. Ст. 4822.

¹¹¹ Постановление Конституционного Суда РФ № 7-П // Российская газета. 1997. 14 мая. с. 5,6.

¹¹² Российская газета. 2001. № 255. 30 декабря.

¹¹³ Постановление Конституционного Суда РФ от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // Российская газета. 1997. 6 февраля. С. 4,5.

¹¹⁴ Постановление КС РФ от 14 февраля 2000 года // Российская газета. 2000. 23 февраля. С. 5.

19. Разграничение полномочий и компетенции между органами центра и регионов в правовом демократическом государстве

// Проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами власти местного самоуправления (Материалы научно-практического семинара). Тюмень. Издательство Тюменского государственного университета, 2002. С. 30-34.

С. 30

Позитивизм, доминирующий в отечественной правовой науке, дает очень узкий взгляд на проблему разграничения полномочий между органами государства. Он замыкается на анализе писанных норм, не видит норм реально действующих, отказывается от исследования политической и экономической основы юридических формул. С помощью позитивистского подхода можно выдавать желаемое за действительное, под лозунгом законности реализовать скрытые от общества интересы управленческих групп. Сегодня позитивизм используется для обоснования усиления центральных органов и унитаризации отношений в стране. Отказ от учета диалектических связей позволяет объявлять децентрализацию абсолютно вредным явлением в жизни общества.

Только диалектико-материалистический подход позволяет понять, что разграничение полномочий между центральными и региональными органами — это по своей сути борьба за власть и финансовые средства между управленческими группировками, за которыми стоят предпринимательские структуры. Борьба эта ведется как с помощью норм писаного, так и не писаного права, путем нарушения существующих норм законодательства. При анализе этой борьбы надо учитывать реальные возможности,

С. 31

которые существуют у участников отношений. Рекомендации по развитию позитивного права, при данном подходе, вытекают, прежде всего, из необходимости решать социально-экономические задачи, а не выводятся формально-логическим путем из общих юридических посылок. Форма должна следовать за содержанием, а не наоборот.

В России, которая еще недавно являлась тоталитарным государством, не всегда действуют правила, характерные для демократических, правовых государств.

1. Гражданское общество еще довольно слабое и не выработало своей твердой и ясной позиции по поводу того, какие отношения должны быть между центральными и региональными органами. Каждая властная структура пытается манипулировать общественным сознанием. Президентские структуры эксплуатируют миф о «добром царе и плохих боярах на местах», афишируют через средства массовой информации злоупотребления властью должностными лицами регионов. В их интересах действует традиция централизма. Хорошо известен такой прием подрыва авторитета региональных органов, который заключается в передаче региону полномочий без подкрепления их финансовыми возможностями. В результате, региональные органы не могут выполнить своих обязанностей. На них направляется недовольство местного населения. В интересах централизации власти применяются позитивистские приемы. Необходимость централизации в России обосновывается ссылками на тенденции централизации в странах Запада. Особенности развития России игнорируются.

Возможности региональных элит гораздо уже. Некоторые региональные лидеры используют в своих интересах национальные чувства.

Люди не вполне осознают экономической выгоды децентрализации, не ценят права самостоятельно, через приближенных к ним политиков решать свои проблемы. От них более скрыты те злоупотребления властью, которые имеют место в центральных органах, поэтому они больше им доверяют. Люди не понимают, что концентрация власти, а вместе с ней и финансовых средств в центре будет поддерживать отношения, при которых столица играет роль метрополии, а обширные провинции — роль нещадно эксплуатируемых колоний.

С. 32

В этих условиях только часть региональных политиков пытается опираться на мнение населения региона и сопротивляться централизации, тенденция к которой явно просматривается в последние годы.

Не демократические черты федеративных отношений проявляются в сверх высокой власти Президента РФ, закрепляемой Конституцией РФ и копируемой в регионах. Конституционный Суд РФ пресек попытку формирования парламентских республик в ряде субъектов Федерации (например, в Алтайском крае).

Пассивность населения и дух корпоративности управленческих элит способствуют тому, что разграничение полномочий между органами власти носит характер межгруппового сговора, «подковерной борьбы», «индивидуальных согласований», как мягко говорят политики (1). В ряде случаев, соглашения между органами власти Федерации и субъектов Федерации даже не были опубликованы. В этих условиях федерация превращается из союза народов в союз управленческих групп, действующих от имени безмолвного народа.

2. В тоталитарных государствах конституция, закона, писаное право в целом не играют значительной роли. Больше действуют не писанные нормы и произвол. Эти традиции продолжают в определенной степени сохраняться в России.

Откровенное пренебрежение норм Конституции РФ наблюдалось при заключении договоров между федеральными и региональными государственными органами (2).

Конституция РФ 1993 года закрепила широкие дискретные полномочия Президента РФ. Энергичный глава государства, опирающийся на поддержку большей части общества, стал активно использовать их для усиления органов центра и ослабления органов власти регионов. Если в первую половину 90-х годов минувшего столетия помимо законодательной формы заключались договоры о разграничении полномочий между центральными и региональными органами в пользу усиления регионов, то, в последние годы, через указы Президента РФ усиливается центральная власть в лице самого Президента, его администрации и Правительства. Федеральное Собрание в значительной степени отстраняется от решения вопросов федерации. Такая форма

С. 33

правового регулирования исключает население и его представителей из процесса управления государством и не соответствует принципу законности и демократизма.

В России не создано эффективно действующей системы взаимоконтроля ветвей власти, как по горизонтали, так и по вертикали. В результате, как органы власти центра, так и регионов получают возможность злоупотреблять своими полномочиями. Идеальный механизм взаимного контроля мог бы выглядеть так. Население, через своих представителей в Федеральном Собрании, осуществляет контроль за реализацией полномочий главы государства и исполнительных органов центра, а централизованные контрольно-надзорные органы не позволяют злоупотреблять властными полномочиями региональным органам.

Существующий механизм государства, наоборот, поддерживает отношения круговой поруки. Конституция РФ не позволяет представителям регионов в парламенте осуществлять действенный контроль за деятельностью главы государства и Правительства. В свою очередь, ст. 129 Конституции РФ способствует созданию зависимых от региональных элит органов прокуратуры в регионах. В результате, органы власти регионов, в последнее десятилетие, систематически превышали свои полномочия, принимая акты, противоречащие Конституции РФ и федеральным законам (3).

Анализ реальных правоотношений позволяет увидеть примы, которые использует центр для передела полномочий в собственных интересах без изменений писанных норм. Последние годы управленческие группы центра, используя свои финансовые и другие возможности, успешно внедряют на должности глав регионов зависимых от них людей (4). Этот прием успешно применялся в СССР. Таким образом, сохраняя видимость федерации, можно построить унитарное государство.

Устранение реального федерализма осуществляется за счет подрыва финансовой самостоятельности региональных органов (5).

Не правовой характер отношений между органами власти провоцируется не ясностью норм Конституции, законов, договоров и соглашений.

Задачи, стоящие перед страной, вытекающие из сказанного достаточно ясны. Необходимо, чтобы отношения между государственными органами

С. 34

центра и регионов отражали интересы населения региона и общества в целом, а не оставались отношения между конкурирующими за власть и материальные блага управленческими группами. Нужно поставить эти отношения в рамки конституции и законов, отражающих общественные интересы.

Литература

1. Христенко В. Развитие бюджетного федерализма в России: от разделения денег к разделению полномочий // Российская газета. 2001. 17 февраля. С. 4.

2. Саликов М.С. Договорно-правовое регулирование федеративных отношений в России // Российский юридический журнал. 1998. № 4. С. 19.

3. Саква Р. Российский регионализм, выработка политического курса и государственное развитие // Конституционное право: Восточноевропейское Обозрение. 1999. № 4. С. 101.

4. Ханнанов Р.А. О некоторых критериях эффективности разграничения предметов ведения и полномочий между Россией и ее субъектами // Российский юридический журнал. 1999. № 4. С. 16

5. Колесников В. На все воля центра? // Российская Федерация. 1998. № 11-12. С. 30.

20. Взаимосдерживание властей на уровне городского местного самоуправления

// Пять лет региональному законодательству: проблемы, опыт, перспективы. Тезисы выступлений участников межрегиональной научно-практической конференции 19-20 марта 1999 года. Тюмень: Тюменская областная Дума 1999. С. 72-76.

С. 72

Особое место среди муниципальных образований занимают города. Значительная численность их населения не позволяет широко использовать непосредственные формы демократии для решения общегородских вопросов. Самоуправление должно строиться на представительной основе. Вместе с системой представительства появляется целый ряд проблем: отчуждение органов самоуправления от населения, выражение в разной степени интересов разных групп городского сообщества, злоупотребление властью, ошибки в принятии решений и трудности контроля за их исполнением.

Одним из средств решения этих проблем является **система взаимосдержек** в организации и деятельности носителей власти. Юристы смотрят на эту систему догматически, через призму идей о разделении властей и существующее законодательство. Формирование рациональной системы взаимосдержек следует начинать с социально-политологического анализа реальных властеотношений.

В больших городах складываются следующие реально властные силы: избиратели (их активные группы), органы самоуправления (коллективные представительные органы, глава местного самоуправления, профессиональный аппарат органов самоуправления, контрольные органы), органы государства.

Население и органы самоуправления. Упрощенный и догматизированный подход, основанный на декларациях Конституции РФ (п.2 ст. 3 и 130) предполагает, что население обладает высшей властью и делегирует часть своих полномочий органам и должностным лицам самоуправления [1]. Фактически, при пассивности населения России, его власть очень не велика. Она сводится к известной марксовской формуле о праве народа раз в четыре года избирать себе «хозяина». Следует поставить цель увеличения полномочий населения, но форсированная реализация ее может привести к росту хаоса.

В основе всякого сознательного управления лежит получение информации. По мнению автора, необходимо расширять права населения на получение **информации** о состоянии общего

с. 73.

родских проблем, о работе органов самоуправления. Это возможно через учреждения статистики и средства массовой информации, независимые от должностных лиц органов самоуправления. Необходим строгий процессуальный порядок обеспечения доступа граждан к информации о работе органов самоуправления и ответственность должностных лиц за укрытие информации и ее фальсификацию. Усилению ответственности может способствовать не общепринятый диспозитивный, а императивный характер дисциплинарной ответственности за данного рода деяния. Нормативные акты, закрепляющие эти положения, могут быть приняты представительными органами самоуправления.

Население городов России в большинстве случаев лишается **учредительного права**. Устав города, другие нормативные акты принимаются не на референдуме, а представительным органом местного самоуправления (ст. 33 Устава г. Нягань; п. 3 ст. 52 Устава г. Томска; п. 29 ст. 18 Устава г. Челябинска). Последний сам для себя устанавливает рамки дозволенного, разграничивает полномочия избирателей и свои собственные, является судьей в собственном деле. Получается, что не население делегирует полномочия представителям, а представители делегируют некоторые права населению на участие в управлении городскими делами. Учитывая некомпетентность и пассивность населения, эта проблема должна решаться постепенно. Во-первых, общественным группам давления следует постоянно поднимать вопрос о правовом регулировании организации управления в городах, обсуждать этот вопрос в печати. Во-вторых, необходимо прибегать к практике формирования **учредительной власти**. Такая власть должна быть предоставлена специально избранным учредительным собраниям (конференцией). Функции этих собраний — принятие от имени населения нормативных актов (устава города, других основополагающих документов), касающихся организации и деятельности высших органов городского самоуправления. Учредительное собрание должно быть более представительным органом, чем постоянно работающая легислатура (50-150 человек, представляющих от 500 до 3000 избирателей каждый). Таким образом, оно представит не только городскую управленческую и денежную элиту, но и другие активные слои населения. Оно не является постоянно действующим управленческим органом, поэтому от него можно ждать большей **беспристрастности** в структуризации органов самоуправления, распределении полномочий между легислатурой, главой местного самоуправления и другими властными субъектами, установления баланса этих вла

с. 74.

стей и системы взаимосдержек. Ценность такого собрания в том, что оно принимает нормативные акты не для себя, не является судьей в собственном деле.

Созыву учредительного собрания должны предшествовать общественные обсуждения вопросов, ставящихся на его разрешение. Представители населения должны получить от него конкретные указы по вопросам повестки дня, а не разрешать их по собственному произволу. Уже практически назрело введение такой власти в городах, где обострены противоречия между органами субъектов Федерации и органами местного самоуправления (г. Владивосток, Нижний Новгород).

Акты, принятые учредительным собранием, органы, действующие на их основе, будут более легитимными.

Основное препятствие для созыва таких собраний видится в необходимости экономии финансовых средств. При этом забывают, что отсутствие реального самоуправления в России и, связанное с этим, злоупотребление властью управленцами, ошибки в принятии решений, приносят такие колоссальные убытки стране, которые не сравнимы с затратами на взращивание демократического духа среди населения. Федеральное законодательство не создает препятствий для созыва учредительных собраний.

Актуальной для городов является проблема разделения власти и взаимоограничений между **легислатурой и главой местного самоуправления**.

Во многих городах, на основании п. 1 ст. 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в уставах предусмотрели должность главы муниципального образования, возглавляющего **всю деятельность** по осуществлению местного самоуправления (ст. 21 Устава г. Челябинска; ст. 4.4. Устава г. Томска). В соответствии с уставом города и другими нормативными актами его наделяют колоссальными полномочиями. Неопределенность и негарантированность ряда норм сводят к нулю ограничения этих полномочий. Все это обеспечивает почти абсолютную власть градоначальников, а вместе с этим порождает злоупотребления этой властью и ошибки при принятии общезначимых решений. Например, устав г. Нягани дает право городской думе осуществлять контроль за деятельностью главы местного самоуправления (п. 7 ст. 33 Устава г. Нягани). Но организует работу думы сам глава местного самоуправления (п. 3 ст. 35 Устава г. Нягани). Т.е. глава местного самоуправления должен организовать контроль Думы за своей деятельностью. Федеральное законодательство об акционерных

с. 75.

обществах содержит нормы частного права. Но и в этом случае отказ от принципа разделения властей, — право не выбирать совет директоров (наблюдательный совет), — возникает только при количестве акционеров равном или менее 50 человек (п. 1 ст. 64 Федерального закона «Об акционерных обществах» от 26 декабря 1995 года). В городах проживает тысячи людей, их муниципальная собственность оценивается в гораздо большую сумму, чем уставной капитал многих акционерных обществ. И тем не менее, почти бесконтрольное управление ими доверяется одному человеку.

С целью установления баланса сил между легислатурами и главами местного самоуправления в городах, не следует предоставлять главе муниципального образования права организации работы городской думы (собрания). Эта функция должна принадлежать председателю думы (собрания). Ему должен быть подчинен, пусть небольшой, но собственный аппарат думы. Т.е. п. 1 и п. 5 ст. 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» не должен распространяться на города. Здесь необходимо использовать принцип разделения властей между нормотворческими и исполнительными органами.

Любое, даже самое маленькое акционерное общество, обязано иметь свой **контрольный орган** (п. 1 ст. 85 Федерального закона «Об акционерных обществах» от 26 декабря 1995 года), независимый ни от совета директоров, ни, тем более, от управляющего. В городах с миллионными бюджетами, значительными основными фондами таких независимых органов контроля за финансово-хозяйственной деятельностью муниципальных органов, учреждений и предприятий нет.

В соответствии с п.п. 6 п. 3 ст. 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» представительные органы могут создавать контрольные органы. Но последние подотчетны не населению. Они оказываются зависимы от тех, кто их создал (представительного органа, главы муниципального образования), отчитываются перед теми, кого должны контролировать.

В данном случае речь идет о создании контрольных комиссий, способных ревизовать от имени населения города все органы городского самоуправления. Такая потребность возникает исходя из того, что депутатский корпус представительных органов городов в основном состоит из руководителей или собственников крупных коммерческих предприятий, которые могут, по

с. 76.

средством нормативных актов, использовать городской бюджет в собственных интересах, в ущерб населению города.

Организацию и работу контрольных органов местного самоуправления городов необходимо строить на основе принципов самостоятельности, коллегиальности, компетентности и ответственности. Поскольку горожане не обладают достаточной компетентностью и объективностью в суждениях, то выбираться членами контрольного органа должны или учредительным собранием, или депутатами представительного органа. Контрольная комиссия должна быть независима и не подотчетна органам и должностным лицам самоуправления. Ее функция заключается в сборе информации о работе органов самоуправления, их влиянии на состояние дел в городе и доведении результатов проверки до всех заинтересованных субъектов: горожан, представительного органа, главы местного самоуправления. Такое информирование является не правом, а обязанностью комиссии. Членов комиссии следует выбирать на длительный срок. Прекращение их полномочий производить в судебном порядке, в случае невыполнения ими своих обязанностей.

Решение этого вопроса лучше произвести на уровне Федерации. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» надо дополнить ст. 16-1. В ней следует закрепить императивную норму об обязательном создании в любом муниципальном образовании контрольной комиссии (ревизоре).

Любой город в соответствии с п. 6 ст. 14 и ст. 17 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» может в своем уставе предусмотреть образование контрольных органов, порядок их формирования, компетенцию, сроки полномочий, и подотчетность.

Перечисленные меры будут способствовать реализации идей демократизма, разумности и справедливости местного самоуправления.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право РФ. Юрист. М., 1997. С. 92.

21. Самоуправление в муниципальном образовании и акционерном обществе. Сравнительный анализ

// *Новая правовая мысль. Волгоград, 2003. № 1(2). С. 72-76.*

С. 72

Важнейшей задачей на пути формирования демократического общества, в России является развитие самоуправления в муниципальных образованиях. При решении этой задачи можно воспользоваться опытом самоуправления, имеющимся в экономической сфере, а именно, опытом правового регулирования самоуправления в акционерных обществах. Сегодня на Западе довольно распространена практика заимствования, для регулирования публичных отношений, рациональных правил, сложившихся в частном бизнесе, под воздействием рыночных отношений.

Муниципальное образование включает в себя граждан, проживающих на определенной территории, которые связаны между собой необходимостью совместно решать общие вопросы своей жизни. Ряд акционерных обществ также включают в себя тысячи мелких акционеров, перед которыми стоят общие задачи. Организовать самоуправление в акционерном обществе может быть гораздо сложнее, чем на отдельной территории, так как акционеры иногда живут в разных концах огромной страны и даже за ее пределами. Муниципальные образования и акционерные общества объединяет схожесть решаемых задач. Они принимают уставы, выбирают представительные органы, формируют аппарат исполнительных органов, организуют контроль за их деятельностью, принимают управленческие решения, касающиеся жизни сообщества.

В данной работе предлагается сравнить правовое регулирование организации самоуправления в акционерных обществах и в муниципальных образованиях.

1. Право непосредственного участия в управлении.

Каждый акционер имеет право принимать участие в собрании акционеров (ст. 51 Федерального закона «Об акционерных обществах»), которое должно проводиться обязательно не реже одного раза в год (п. 1 ст. 47 Федерального закона «Об акционерных обществах»). Собрание может проводиться в форме совместного присутствия и в форме заочного голосования (опросным путем).

Законодательство о местном самоуправлении дает право проводить собрания (сходы) граждан, но **не обязывает** это делать. Уставы некоторых муниципальных образований вообще не предусматривают проведение собраний, сходов, конференций граждан (Устав г. Надыма и Надымского района, принятый 18 мая 1998 года). Уставы городов могут не предусматривать возможности проведения общегородских собраний (конференций) (Устав г. Тюмени). Иногда в них предусматривается только проведение собраний граждан по месту жительства, в территориальных образованиях (ст. 64 Устава г. Тюмени). Обычно это оправдывается большой численностью населения городов. Однако численность акционеров ряда акционерных обществ превышает численность многих городов. Тем не менее, акционерное законодательство требует от них проведение ежегодных собраний, которые могут иметь форму заочного участия акционеров в решении вопросов, вынесенных в повестку дня. Собрание горожан может быть заменено конференцией граждан города.

Отказ от проведения в крупных муниципальных образованиях конференций граждан, может приводить к тому, что власть в них сосредотачивается в руках **небольшой властной и имущей элиты**, которая реализует ее в собственных интересах (часто в целях умножения своего капитала за счет средств города), ущемляя права рядовых горожан.

Конституция РФ 1993 года (ч. 2 ст. 130), Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (ст. 22), уставы муниципальных образований предполагают возможность проведения местных **референдумов**. Но, как правило, право на их проведение остается «спящим». Референдумы нужны именно для того, чтобы вывести людей из состояния политической апатии, пробудить в них гражданские чувства, привлечь к решению общих проблем сначала территории, а затем и всей страны, выработать у них «способность к волевому самоуправлению», как писал И.А. Ильин (1).

2. Распределение компетенции.

Собрание акционеров является **высшим органом** управления общества (п. 1 ст. 47

С. 73

Федерального закона «Об акционерных обществах») и наделено рядом **исключительных** полномочий, которые не могут выполняться иными органами управления общества.

В муниципальных образованиях функции высшего органа управления переданы представительным органам. Они могут принимать все важнейшие решения, даже не обсуждая их с населением. П. 3 ст. 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» объявляет **исключительным ведением представительных органов** местного самоуправления принятие общеобязательных правил по предметам ведения муниципального образования; утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении; принятие планов и программ; установление местных налогов и сборов; установление порядка управления и распоряжения

муниципальной собственностью, контроль за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц.

Законодательство не устанавливает **исключительных полномочий** собраний населения муниципального образования, предлагая вопросы их компетенции урегулировать в уставах муниципальных образований (ст. 24 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»). Референдумы могут проводиться по наиболее важным вопросам местного значения (ст. 1 Закона Тюменской области «О местном референдуме в Тюменской области»). Органы самоуправления сами определяют, что можно доверить решать населению непосредственно на собраниях и референдумах. Это препятствует развитию гражданской инициативы. С населения снимается забота об общих нуждах, оно отчуждается от власти.

3. Принятие устава

Акционерное законодательство устанавливает, что только собрание акционеров может вносить изменения и дополнения в **устав общества** или утверждать его в новой редакции (п. 1 ст. 47 Федерального закона «Об акционерных обществах»).

В муниципальных образованиях право принимать устав, вносить в него изменения и дополнения передано представительному органу (п. 1 ст. 33 Устава г. Нягань; ст. 71 Устава г. Надыма и Надымского района; ст. 40 Устава г. Тюмени). В городе Нягани принятие Устава города относится к исключительной компетенции городской Думы, решение которой подписывается Главой местного самоуправления. Последний может наложить свое «вето» на принятый Устав (п. 4 ст. 38 и п. 2 ст. 79 Устава г. Нягани). Таким образом, не население делегирует полномочия своим представителям, а его представители, по своему усмотрению в принятых уставах делегируют какие-то права на участие в решении своей судьбы населению. Это обеспечивает правовое закрепление отчуждения органов самоуправления от населения.

4. Решение иных важных вопросов

Только собрание акционеров может определить **количественный состав совета директоров** (наблюдательного совета) общества, избирает его членов и досрочно прекращает их полномочия. В акционерных обществах общие собрания акционеров решают вопросы, касающиеся **прав акционеров**, справедливо полагая, что органы управления обществом могут использовать возможность принятия таких решений в своих интересах, ущемить права рядовых акционеров. Общие собрания устанавливают порядок ведения общего собрания, образуют счетную комиссию, определяют формы сообщения обществом материалов (информации) акционерам, в том числе определяет орган печати в случае передачи сообщений в форме опубликования, утверждают внутренние документы общества (ст. 49 и 66 Федерального закона «Об акционерных обществах»). Уставы некоторых акционерных обществ дают право собранию акционеров образовывать исполнительный орган общества, досрочно прекращать его полномочия.

В муниципальных образованиях представительный орган выполняет функции судьи в собственном деле. Он сам от имени населения определяет структуру органов местного самоуправления, количественный состав представительного органа. Ч. 1 ст. 131 Конституции РФ 1993 года гласит, что эти вопросы должны решаться населением самостоятельно. Но в России действует презумпция тождества воли населения и воли его представителей, не смотря на то, что данное предположение, часто, оказывается юридической фикцией.

Опыт разных стран показывает, что представительные органы с трудом принимают решения об ограничении своих прав. Например, отсутствие ограничений в сроках пребывания на выборных должностях в штате Калифорния привело к тому, что многие сенаторы и члены ассамблеи занимали свои места по 25-30 лет. Политическая власть перешла к немногочисленной элите. Только на референдуме удалось провести законопроект об ограничении сроков пребывания в сенате 8 годами, а в ассамблее 6 годами (2).

Трудно ждать от депутатов представительных органов любых уровней сокращения расходов на свое содержание и содержание своего аппарата. Такие вопросы следовало бы решать на собраниях и конференциях граждан.

Выборы представительного органа в муниципальном образовании проводятся, как правило, раз в четыре года. Население ограничивается в праве проведения досрочных выборов. Сделав ошибку при голосовании, оно принуждается терпеть своих представителей до следующих очередных выборов. Уставы муниципальных образований предусматривают отзыв отдельных депутатов представительного органа или

С. 74

главы муниципального образования в исключительных случаях. Органы местного самоуправления могут самораспуститься (ст. 22 Устава г. Надыма и Надымского района), но население не имеет права досрочно прекратить их полномочия. Законодательство запрещает ставить на референдум вопрос о досрочном прекращении полномочий органов местного самоуправления и о проведении досрочных выборов (п. 2.1. ч. 2 ст. 2 Закона Тюменской области «О местном референдуме в Тюменской области»).

В руках узкой группы людей находится принятие планов и программ развития муниципальных образований (п.п. 3 п. 3 ст. 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»).

5. Создание контрольных органов

Собрание акционеров избирает членов ревизионной комиссии (ревизора) общества и досрочно прекращает их полномочия, утверждает аудитора общества, назначает проверку (ревизию) финансово-хозяйственной деятельности общества. Члены совета директоров, иные лица занимающие должности в органах управления обществом не могут участвовать в голосовании своими акциями при избрании членов ревизионной комиссии.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (п. 2 ст. 15) не обязывает муниципальные образования создавать контрольные органы. Контроль за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц, согласно п. 6 ч. 3 ст. 15 этого закона объявляется исключительной компетенцией представительных органов. Они могут создавать счетные палаты. Сами представительные органы остаются бесконтрольными, что позволяет депутатам злоупотреблять своим положением в личных и групповых целях. Аудиторские проверки деятельности органов муниципального самоуправления не предусматриваются. Население не обладает императивным правом требования проводить проверки (ревизии) финансово-хозяйственной деятельности органов муниципального самоуправления.

6. Регулирование финансовых отношений

Общее собрание акционеров **утверждает годовые отчеты**, бухгалтерские балансы, счета прибылей и убытков общества, распределяет его прибыль и убытки. Они заключают сделки на крупные суммы, в случае если руководство акционерного общества лично заинтересовано в этой сделке, совершают сделки на сумму, превышающую 25 % балансовой стоимости активов общества (ст. 48 Федерального закона «Об акционерных обществах»).

В муниципальных образованиях финансовые вопросы решаются монополично его органами самоуправления, что позволяет главам муниципальных образований и отдельным депутатам использовать бюджетные и внебюджетные фонды для личного обогащения. Законы субъектов федерации запрещают выносить на референдум вопросы принятия и изменения местного **бюджета**, введения, изменения и отмены местных **налогов** и сборов, а так же освобождения от их уплаты (Закон Тюменской области «О местном референдуме в Тюменской области»). Законодательство о местном самоуправлении не знает понятия аффилированных лиц.

7. Решение вопросов образования (реформирования) акционерных обществ и муниципалитетов

Общее собрание акционеров, согласно Федерального закона «Об акционерных обществах», утверждает договор о слиянии обществ (ст. 16) или присоединении к иным обществам (ст. 17), решает вопрос о создании нового общества (ст. 18-19).

Создание муниципальных образований в России, изменение их границ происходит по воле государственных органов. Эта воля ограничивается требованием учитывать мнение населения (ч. 2 ст. 131 Конституция РФ).

8. Назначение общих собраний, референдумов, выборов

Закрепленный в уставах муниципальных образований порядок назначения референдумов более сложен, чем порядок принятия решения о проведении внеочередного собрания акционеров. Решение о проведении внеочередного собрания акционеров имеет право принять совет директоров большинством голосов. Решение о проведении референдума часто принимается представительным органом, если за него проголосовало не менее двух третей от числа его членов (ч. 1 ст. 61 Устава г. Нижневартовска).

Для вынесения вопроса на обсуждение общего собрания акционеров необходима инициатива акционеров имеющих не менее 2% голосующих акций. Для того чтобы вынести вопрос на референдум иногда требуется, чтобы под петицией подписалось 10 % от числа избирателей (п. 3 ст. 11 Устава г. Тюмени).

Повестка дня общего собрания акционеров формируется заранее по инициативе акционеров. Сообщение о ней (при числе акционеров более 1000) производится не позднее, чем за 30 дней до даты проведения собрания (п. 2 ст. 52 Федерального закона «Об акционерных обществах»). Если повестка дня формируется только на самом собрании граждан муниципального образования, то участники его окажутся неподготовленными к обсуждению вопросов. Решение будет стихийным, не обдуманым. Это создает возможности для манипулирования мнением участников собрания со стороны его организаторов.

Федеральное законодательство об акционерных обществах устанавливает правомочность первого собрания акционеров, если на него явились акционеры, обладающие в совокупности более чем половиной голосов, размещенных голосующих акций общества. В случае отсутствия кворума назначается новая дата проведения собрания. Новое общее собрание акционеров правомочно, если на него явились акционеры, обладающие в совокупности не менее чем 30 процентами голосов (ст. 58 Федерального закона «Об акционерных обществах»).

Законодательство некоторых регионов считает выборы в представительные органы власти состоявшимися при явке 25 % избирателей (п. «ж» ч. 2 ст. 43 Закона Тюменской области « О выборах органов и должностных лиц местного самоуправления в

Тюменской области»). Это не стимулирует управленческие группы муниципальных образований поднимать активность населения, позволяет им сохранять свои должности при поддержке со стороны активного меньшинства. Пассивность большинства их вполне устраивает.

Законодательство об акционерных обществах позволяет акционерам **самостоятельно провести внеочередное собрание акционеров** в случае, если совет директоров общества отказывается это сделать (п. 6 ст. 55 Федерального закона «Об акционерных обществах»). Собрание может быть созвано по инициативе акционеров, обладающих 10 процентами голосующих акций.

Население муниципального образования не может провести референдум или внеочередные выборы без согласия на то органов самоуправления. Решение о проведении референдума может принять **только представительный орган** (п. 2 ст. 22 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»). Население не имеет права самостоятельно выдвинуть инициативную группу и поручить ей организовать проведение референдума.

9. Проведение общих собраний, референдумов, выборов

Акционер может лично принять участие в собрании или направить на него **своего представителя**.

Публичное законодательство о выборах органов власти не позволяет избирателю воспользоваться институтом представительства. В российском законодательстве появился такой субъект как «будущие поколения» (3). Он представлен, прежде всего, детьми. Но их законные представители (родители и опекуны) лишены права представлять их интересы на выборах и при проведении референдума. Они могут участвовать в голосовании только от себя лично. Будущие поколения лишены не только дееспособности, но и правоспособности при принятии решений, которые оказывают влияние на их судьбу.

Согласно акционерного законодательства, общее собрание образует счетную комиссию, которая определяет кворум собрания; разъясняет вопросы, возникшие в связи с реализацией акционерами права голоса; разъясняет порядок голосования; обеспечивает установленный порядок голосования; подсчитывает голоса и подводит итоги голосования; составляет протокол об итогах голосования, передает в архив бюллетени для голосования (ст. 56 Федерального закона «Об акционерных обществах»).

Для проведения выборов и референдумов в муниципальных образованиях создаются избирательные комиссии, количественный и персональный состав которых определяется не населением муниципального образования, а органами местного самоуправления с участием государственных органов (ст. 13-15 Закона Тюменской области «О выборах органов и должностных лиц местного самоуправления в Тюменской области»). Это создает возможность для искажения результатов голосования в пользу тех, кто сформировал данную комиссию.

10. Разделение властей

В федеральном законодательстве существуют нормы, которые препятствуют установлению полного контроля исполнительных органов акционерного общества за советом директоров, обеспечивают самостоятельность последнего, не допускают монополизации власти в одних руках. Лицо, осуществляющее функции единоличного исполнительного органа, не может быть одновременно председателем совета директоров. Члены коллегиального исполнительного органа не могут составлять большинства в совете директоров (п. 2 ст. 66 Федерального закона «Об акционерных обществах»).

Федеральное законодательство не создает достаточной гарантии для **самостоятельности** представительного органа муниципального образования. П. 1 ст. 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» позволяет в уставе муниципального образования предусмотреть должность главы муниципального образования, возглавляющего всю деятельность по осуществлению местного самоуправления. В соответствии с уставом и другими нормативными актами главы местного самоуправления наделяются колоссальными полномочиями, обеспечивающими контроль за представительными органами. Глава местного самоуправления может входить в состав представительного органа и обеспечивать организацию его работы, председательствовать на его заседаниях, созывать заседания, подписывать его решения (ст. 35 Устава г. Нягани), иметь право отлагательного «вето» (п. 4 ст. 38 Устава г. Нягани).

Федеральный закон «Об акционерных обществах» (ст. 69) наделяет совет директоров значительными полномочиями, позволяющими осуществлять контроль за исполнительными органами.

Уставы муниципальных образований стремятся ограничить полномочия представительных органов нормотворческими функциями. Главы муниципальных образований и администрации самостоятельно управляют муниципальной собственностью, отчуждают имущество, заключают договоры (ст. 23 Устава г. Нижневартовска).

В акционерных обществах с числом акционеров, владельцев обыкновенных акций более 1000 выборы осуществляются кумулятивным голосованием. Это обеспечивает права меньшинства на представительство в совете директоров.

Мажоритарная **система выборов** в легислатуры муниципальных образований обеспечивает победу на них только представителям самых имущих и властных кругов. Более слабые силы победить в одномандатных округах не имеют возможностей.

11. Ответственность

Члены совета директоров, директор, члены коллегиального исполнительного органа несут персональную ответственность перед обществом за убытки, причиненные обществу их виновными действиями (бездействиями) (п. 2 ст. 71 Федерального закона «Об акционерных обществах»). Не несут ответственности те члены совета директоров, члены правления которые голосовали против решения, повлекшего

С. 76

причинение обществу убытков или не принимали участие в голосовании. Общество или акционеры, владеющие не менее чем 1% размещенных обыкновенных акций общества вправе обратиться в суд с иском к члену совета директоров, директору, члену правления о возмещении убытков, причиненных обществу.

Глава муниципального образования и депутаты не несут персональной гражданско-правовой ответственности за вред, причиненный населению и отдельным гражданам своими решениями. Ответственность за вред, причиненный гражданину, перекладывается на муниципальное образование. Ответственность органов местного самоуправления перед населением согласно ст. 48 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» должна быть установлена в уставах муниципальных образований. Если эти уставы принимаются представительным органом, то он сам должен вводить для себя ответственность.

Проведенный анализ показывает, что российское законодательство сегодня наделяет акционеров акционерных обществ более широкими правами самоуправления, чем граждан муниципальных образований. Хотя должно быть все наоборот. Права гражданина на участие в управлении делами муниципального образования должны быть шире, чем права акционера на участие в управлении делами своего общества. Акционер легко может продать свои акции, рублем «проголосовав» против не устраивающего его порядка в обществе. Жителю муниципального образования не легко расстаться со своей малой Родиной, да и возможности для миграции в России очень ограничены. Поэтому необходимо, по возможности, перенести нормы, обеспечивающие самоуправление в акционерных обществах на регулирование отношений самоуправления в муниципальных образованиях.

Используемые нормативные акты:

1. Конституция РФ 1993 года // Российская газета. № 237. 1993. 25 декабря.
2. Федеральный закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 28 августа 1995 года с изменениями и дополнениями // Собрание законодательства. 1995, № 35, ст. 3506; 1996. № 17, ст. 1917; 1997. № 12, ст. 1378.
3. Федеральный закон РФ «Об акционерных обществах» от 24 ноября 1995 года с изменениями и дополнениями // Собрание законодательства. 1995. № 35, ст. 3506.
4. Закон Тюменской области «О местном референдуме в Тюменской области от 29 ноября 1995 года // Сборник Законов Тюменской области. Т. 2. Тюмень. 1999.
5. Закон Тюменской области « О выборах органов и должностных лиц местного самоуправления в Тюменской области» от 29 ноября 1995 года // Сборник Законов Тюменской области. Т. 2. Тюмень. 1999.
6. Устав муниципального образования г. Нижневартовска принятый Думой г. Нижневартовска решением № 11 от 6 декабря 1996 года.
7. Устав г. Тюмени в редакции решений Тюменской городской Думы от 26 июня 1997 года № 122, от 11 сентября 1997 года № 150 // Вестник. Тюменская городская Дума. 1997. № 11. Ст. 13.
8. Устав города Нягани // Вестник Приобъя. 1997. 6 декабря.
9. Устав муниципального образования города Надыма и Надымского района, принятый решением Собрания представителей муниципального образования города Надыма и Надымского района № 36 от 18 мая 1998 года // Нормативные правовые акты Ямало-Ненецкого автономного округа. Лазерный диск. Издание администрации Ямало-Ненецкого автономного округа. 2000 год.

Сноски:

1. Ильин И.А. О сущности правосознания. М.: Рарогъ. 1993. С. 130.
2. Васильев В.И. Прямая демократия: опыт Калифорнии // Государство и право, 1994, № 1, с. 121-122.
3. Указ Президента РФ от 4 февраля 1994 года № 236 «О государственной стратегии РФ по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития». Об этом субъекте смотрите: Клеандров М.И. Необычные субъекты права // Актуальные проблемы юриспруденции. Вып. 3 Ч. 1. Тюмень 1999. С. 27-28

22. Собрания и конференции граждан в городском муниципальном образовании

// <http://www.islawtsu.ru/informatory/denisov/denisov.htm>

Статья в сборник Тюм ГУ.

Аннотация.

В статье развивается идея о правовом обеспечении проведения в городских муниципальных образованиях конференций граждан города.

This article hold the light for (light the way for) norms of law about the konferences of citizens in towns.

Конституция РФ 1993 года декларативно заявляет о суверенитете народа в нашей стране, который осуществляет свою власть, в частности, посредством местного самоуправления (п. 2 ст. 3 и ст. 130). На самом деле, управление в муниципальных образованиях по праву сможет называться самоуправлением только при условии активного участия **самого населения** в решении своих проблем. Это не приведет к хаосу, если народ будет не «толпой», а сознательным и активным участником организации собственной жизни, научится быть терпимым к чужому мнению, принимать коллективные решения. Для достижения этого идеала необходимо сегодня создавать соответствующую теоретическую основу организации самоуправления, подводить под нее правовую базу, ликвидировать препятствия на пути демократических преобразований, стимулировать участие населения в управлении общественными делами. Научиться управлять делами общества, можно только участвуя в управлении. «Народу необходимо упражняться в общественном самоуправлении», — писал И.А. Ильин (1). Законодательство должно смотреть вперед и создавать юридические предпосылки для реализации прав граждан.

Законодательство России предусматривает следующие формы непосредственного осуществления власти населением: референдум, опросы общественного мнения, выборы, собрания граждан по месту жительства, митинги, демонстрации, пикеты, подача петиций (жалоб). Этот набор средств участия в самоуправлении необходимо расширить.

Самой демократической формой участия населения в управлении своими делами является собрание членов сообщества. Эта форма самоуправления имеет многотысячелетнюю **историю** (собрания родов и племен, Народное собрание Древней Греции, вече в городах Древней Руси). Сегодня она повсеместно применяется в хозяйственной деятельности. Согласно законодательству многих стран, собрание акционеров акционерного общества является его высшим органом управления (п. 1 ст. 47 Федерального закона РФ «Об акционерных обществах»)(2).

Если сравнить российское законодательство об акционерных обществах с законодательством о местном самоуправлении, то оказывается, что права акционера гораздо шире, чем права жителя города. Это несправедливо, так как если акционеру не нравится, как выборные руководители ведут дела фирмы, то он легко может продать свои акции, проголосовать рублем против руководства общества. Горожанин не может так легко покинуть свой город, с которым часто связаны душевные переживания, чувство малой Родины. Поэтому он должен иметь более широкий набор прав на управление своей территорией.

Акционер имеет право ежегодно участвовать в собрании акционеров. Горожанам представлено право только раз в четыре года избирать своих представителей в органы самоуправления. Местные референдумы, фактически, являются спящей прерогативой граждан, которой, в ряде городов, они ни разу не воспользовались.

Законодательство Российской Федерации о местном самоуправлении предусматривает право граждан проводить собрания (сходы) (ст. 24 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»)(3) в отдельных поселениях и на части территории муниципального образования. Такая форма самоуправления как конференции граждан города в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» не предусмотрена, но ч. 2 ст. 27 этого акта указывает, что граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в формах, не предусмотренных данным законом, не противоречащих Конституции РФ, настоящему закону, иным федеральным законам, законам субъектов РФ. Закон Тюменской области «О местном самоуправлении» (4) дает право гражданам муниципальных образований, с числом жителей до 150 человек, участвовать в сходах (ч. 2 ст. 5, ст. 20). Уставы российских городов, как правило, не предусматривают проведение собраний и конференций горожан. Они позволяют проводить собрания граждан только в **отдельных территориальных** образованиях. Устав г. Екатеринбурга (ст. 10) дает право жителям города обсуждать вопросы жизни города на конференциях и собраниях по месту жительства и в трудовых коллективах. Устав г. Нижний Новгород (п. 2 ст. 12) позволяет жителям собираться на собрания и конференции по поселениям, кварталам, улицам. Устав г. Тюмени так же позволяет проводить собрания (сходы),

конференции по месту жительства граждан (ст. 64). Проведение конференций граждан в общегородском масштабе не предусматривается.

Причины отказа от таких форм самоуправления как собрания горожан вполне понятны. Решать вопросы общественной жизни на форумах в несколько тысяч человек невозможно, а проводить эти собрания технически сложно. Хотя, ряд акционерных обществ имеют более миллиона акционеров и, тем не менее, они обязаны проводить собрания акционеров.

Город любого размера в состоянии проводить конференции своих граждан. Устав г. Нягани предусматривает возможность проведения конференции граждан города (ст. 62). Устав г. Нижневартовска предполагает проведение конференций жителей города для заслушивания отчетов городской Думы или Главы городского самоуправления (ст. 36, 63 Устава).

От постоянно действующих представительных органов конференции горожан отличаются тем, что состоят из делегатов, выбранных на один созыв. Эта форма совмещает в себе черты непосредственной и представительной демократии.

Конференции должны выполнять функции **учредительных органов** (принимать уставы и другие важнейшие нормативные, программные и индивидуальные решения), созываться для обсуждения и принятия **важнейших вопросов** жизни территории **не реже одного раза в год** (как собрания акционеров).

В отличие от постоянно действующего представительного органа конференция более многочисленна, и поэтому сможет выражать интересы не только богатых городских верхов но и других слоев населения.

В зависимости от размеров города, один делегат конференции может представлять от 100-1000 избирателей. На конференции могут участвовать от 200 человек в небольших городах до 1 тысячи человек в крупных городах с населением более миллиона. Например, в Древней Греции существовал орган состоящий из 500 человек (Совет пятисот) (5).

Конференции граждан позволяют населению непосредственно участвовать в решении общих вопросов, учат обсуждать и принимать коллективные решения, поднимают активность людей, ответственность за свою судьбу. На конференции можно заслушать разные точки зрения, выступить желающим, быстро провести голосование.

Еще одна черта, выгодно отличающая конференцию от городской думы или совета в том, что она **не является постоянно действующим** управленческим органом. Поэтому от делегатов можно ждать большей **беспристрастности** в решении таких вопросов, как структура органов самоуправления, распределение полномочий между законодательной, исполнительной и судебной властью, установление баланса этих властей и системы взаимосдержек. Конференция принимая нормативные акты не для себя, не является «судьей в собственном деле».

По аналогии с полномочиями собрания акционеров (ст. 48 Федерального закона «Об акционерных обществах») к исключительной компетенции конференции граждан города должно быть отнесено решение следующих вопросов:

- внесение изменений и дополнений в устав города или утверждение устава в новой редакции;
- определение структуры органов местного самоуправления в соответствии с ч. 1 ст. 131 Конституции РФ.
- утверждение количественного состава постоянного представительного органа;
- выборы членов ревизионной комиссии муниципального образования и досрочное прекращение их полномочий;
- заслушивание и утверждение ежегодных отчетов органов муниципальной власти об итогах их деятельности;
- учреждение муниципального органа информации и органов, ведающих вопросами науки и образования муниципалитета;
- выборы руководства названных органов;
- утверждение программы развития территории и крупных сделок, заключенных от имени муниципалитета, связанных с приобретением и отчуждением имущества муниципалитета (размещение займов, приватизация);
- утверждение договоров о слиянии муниципальных образований, изменении их границ в соответствии с ч. 2 ст. 131 Конституции РФ;
- назначение внеочередных проверок (ревизии) финансово-хозяйственной деятельности органов власти территории;

- утверждение договоров об участии муниципального образования в разного рода объединениях;

- образование избирательных комиссий по выборам в органы местного самоуправления, комиссий по проведению местных референдумов.

Решение всех этих вопросов представительными органами муниципальных образований не соответствует принципу «самостоятельного решения населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью», закрепленному в ч. 1 ст. 130 Конституции РФ.

Учитывая опыт советского периода по проведению сходов граждан по месту жительства (Положению об общих собраниях, сходах граждан по месту их жительства в РСФСР, утвержденному Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 27 августа 1985 года), в полномочия конференции граждан можно внести право принятия решений о введении местных налогов. Это может быть исключительным правом конференций.

Границы муниципальных образований не должны определяться по воле государственных органов (ст. 8 и 10 Закона Тюменской области «О местном самоуправлении»), исходя из удобства управления ими. Население поселков и городов на своих собраниях и конференциях само должно решать, образовывать ли им самостоятельные муниципалитеты или объединяться с соседями, организуя самоуправление в границах района.

Конференция граждан не должна быть разновидностью съезда Совета прежнего образца. Она не отрицает разделения властей и наличия исключительных полномочий у других органов власти на территории.

Конференции граждан позволяют наиболее полно реализовать принцип «разделения властей» на муниципальном уровне. Они берут на себя функции учредительного органа (принятие устава), могут сформировать независимые от представительных и исполнительных органов муниципалитета контрольные, информационные и научно-образовательные органы. Каждый из названных органов будет ответственным перед населением, представленным на конференции граждан. Опасность концентрации власти в одних руках, злоупотребления ею, становится меньшей.

По аналогии с акционерным правом (6), конференции следует разделить на учредительные, годовые и внеочередные. Учредительные конференции принимают устав муниципального образования. Годовые — заслушивают отчеты органов самоуправления и принимают по ним решения. Внеочередные конференции — решают чрезвычайные вопросы жизни сообщества.

Выборы делегатов конференций могут быть организованы по смешанному принципу: от территориальных образований (многоэтажный дом, улица, поселок, микрорайон), производственных единиц, объединений по интересам.

Городская избирательная комиссия выдает гражданам города, имеющим избирательные права, удостоверения для выдвижения делегатов конференции. Граждане передают свои удостоверения кандидату в делегаты конференции с письменной доверенностью представлять их на конференции. Собрав необходимое количество удостоверений, кандидат на конференцию сдает их в избирательную комиссию и получает удостоверение делегата конференции. Возможно введение правила, при котором один делегат может иметь от одного до десяти голосов, по аналогии с собраниями акционеров акционерного общества. Мандат делегата конференции может быть связанным волей избирателей. Т.е. они выдают делегату доверенность на строго определенное голосование по вопросам повестки дня.

Повестка дня конференции должна быть принята заранее и доведена до сведения горожан с тем, чтобы провести предварительное обсуждение поставленных вопросов. Акты, принятые на конференции, органы, ею избранные, будут иметь высокий уровень легитимности.

По аналогии с акционерным законодательством (ст. 50 Федерального закона «Об акционерных обществах») необходимо предусмотреть заочные формы участия граждан в голосовании по вопросам, выносимым на рассмотрение конференции.

Иногда городские уставы (ч. 2 ст. 64 Устава г. Тюмени) закрепляют открытый порядок голосования на собраниях, сходах, конференциях граждан. Это позволяет манипулировать поведением собравшихся со стороны организаторов собрания. Чтобы обеспечить свободу волеизъявления, необходимо закрепить тайный порядок голосования.

Правовое закрепление полномочий общегородских конференций граждан должно быть предусмотрено в общих нормах федерального законодательства и законодательстве субъектов

Федерации. Поправки и дополнения необходимо внести в закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», в законодательство об избирательных правах граждан. В субъектах федерации должны быть изданы специальные законы «О конференции граждан муниципального образования», внесены изменения и дополнения в законы о местном самоуправлении. Конкретизирующие нормы должны быть приняты в уставе муниципального образования и специальном нормативном акте.

Вводить новую форму организации самоуправления необходимо постепенно. Сначала следует предусмотреть в нормативных актах право на проведение конференций граждан. По мере готовности российского избирателя к осуществлению демократических прав, можно вводить императивные нормы о проведении городских конференций и наделения их исключительными полномочиями, которые не могут быть реализованы иными органами управления муниципальных образований.

Конференция граждан должна быть признана органом самоуправления муниципального образования, имеющим более высокий статус, чем представительный орган муниципалитета и глава местного самоуправления. Это не будет противоречить Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (ст. 14 «Органы местного самоуправления»).

Очевидно, что идея закрепления в нормативных актах такой формы самоуправления в городах как конференции граждан не найдет поддержки среди лиц, входящих в органы местного самоуправления и в государственные органы, так как конференции ограничат права этих лиц, поднимут активность избирателей, усложнят управление населением городов.

Противники расширения демократии указывают на значительные финансовые затраты, с которыми связано проведение любого массового мероприятия. В государствах азиатского типа демократия не является самостоятельной ценностью. Поэтому на ней пытаются сэкономить. При этом упускается из виду, что отсутствие реального самоуправления в обществе и, связанное с этим, злоупотребление властью управленцами, ошибки в принятии решений приносят такие колоссальные убытки стране, которые несравнимы с затратами на возвращение демократического духа и привычек у населения.

Сноски:

1. Ильин И.А. О сущности правосознания. М.: Рарогъ. 1993. С. 129.
2. Федеральный закон РФ «Об акционерных обществах» от 24 ноября 1995 года // Собрание законодательства. 1995. № 35, ст. 3506.
3. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 28 августа 1995 года // Собрание законодательства. 1995, № 35, ст. 3506; 1996. № 17, ст. 1917; 1997. № 12, ст. 1378.
4. Законы Тюменской области. Т. II. Тюмень. 1999.
5. История Древней Греции. М., 1996. С. 171.
6. Полковников Г.В. Английское право о компаниях: Закон и практика. М.: Из-во «НИМП». 2000. С. 82.

23. Интересы управленческих групп и реализация норм конституционного права

// Проблемы реализации норм права: Материалы международной конференции (27-28 мая 1999 года). Челябинск. 1999.

С. 39

Управленческие группы, как и любые другие социальные группы, имеют собственные интересы, которые могут совпадать или не совпадать с общественными. К основным интересам относятся: стремление сохранить властные полномочия в обществе и поддерживать бесконтрольность своей деятельности. Они могут осуществляться посредством конституционных норм и в процессе их реализации или нереализации.

Нормы последней российской конституции заимствуют демократический опыт Запада, отражают популистскую политику

с. 40

правлящей элиты. Управленческие группы стараются в соответствии с отечественными традициями придать им не регулятивную, а идеологическую функцию: создание имитации демократии в стране. При этом правление элит происходит от имени народа и становится более прочным, чем при открытом запрете прав и свобод.

Главные элементы механизма блокирования реализации демократических прав и свобод следующие:

1) **Свойства управомоченных субъектов.** Для того, чтобы управомочивающая норма обрела жизнь, необходим субъект права, знающий содержание этой нормы, осознающий ее полезность для себя и общества, умеющий воспользоваться ею для получения жизненных благ, обладающий достаточной активностью. К сожалению, большая часть людей, составляющих народ страны (ст. 3 Конституции РФ), население муниципальных образований (ст. 131 Конституции РФ), не обладает данными качествами. Участие в управлении государственными делами не стало первейшей потребностью большинства граждан страны. Поэтому демократические конституционные нормы оказываются часто невостребованными. Значительная часть граждан не участвует в голосованиях (ч. 2 ст. 32 Конституции РФ), не проявляет инициативы по реализации непосредственных форм волеизъявления, не участвует в создании и работе общественных объединений (ст. 30 Конституции РФ), не требует информации о деятельности государственных органов (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ). Население подвержено манипулирующим воздействиям со стороны управленческих элит.

В стране мало общественных организаций, объединяющих граждан по интересам, способных выразить их волю и влиять на государственный аппарат. Большинство партий в России носит элитарный характер, создано под конкретных лидеров.

2) **Группы управленцев** представляют собой мощную социальную силу, способную противодействовать реализации демократических норм или применять их в собственных интересах. В правовых отношениях они выступают в первую очередь как должностные лица, лица выполняющие управленческие функции в коммерческих и иных организациях. Реализации их интересов может быть подчинена деятельность органов власти, местного самоуправления и общественных организаций.

3) **Ограничение содержания общих демократических норм конституционного права конкретизирующими нормами материального и процессуального характера.** Непосредственное участие управленческих групп в правотворческом процессе позволяет им

с. 41

ограничительно толковать неопределенные нормы, закрепляющие демократические свободы. Так, урегулирование избирательных процессов в законах позволяет сформировать органы власти не подконтрольные избирателям, не отвечающие перед ними за свои поступки.

4) Необеспеченность демократических норм **эффективной защитой** со стороны государственного аппарата. «Круговая порука» должностных лиц государственных органов, слабость судебной системы и органов, осуществляющих исполнение их решений, превращают права граждан в декларации.

5) Отсутствие **материальных, организационных и духовных гарантий** в обществе для реализации демократических прав. Это можно проиллюстрировать на примере реализации права получать информацию (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ). Низкий уровень жизни большинства населения сужает платежеспособный спрос на печатную продукцию. Средства массовой информации в регионах не могут существовать без дотаций. Руководители государственных органов оказывают им поддержку в обмен на лояльность редакторов газет к власти. В результате население не получает полной и правдивой информации о деятельности управляющих структур.

Конституционным нормам, закрепляющим права и свободы народа, противопоставляются нормы, дающие **управленческим элитам широкие властные полномочия.** Это в первую очередь нормы, определяющие правовой статус Президента РФ. Последний не может один реализовать предоставленные ему права и делегирует их огромному количеству чиновников (в том числе правительственных), которые осуществляют их почти бесконтрольно не только со стороны народа но и со стороны парламента.

Права должностных лиц толкуются расширительно. Обязанности и запреты для чиновников могут не подкрепляться реальными санкциями. Их власть обеспечивается надежными материальными, организационными и идеологическими гарантиями. Так, реальная власть Президента РФ и его подчиненных основана не только на нормах права, но и на угрозе произвести государственный переворот, материальной зависимости депутатов, судей от президентских финансовых и хозяйственных структур, контроле за электронными средствами массовой информации.

24. Ограничение конституционных прав и свобод человека в России в начале XXI ВЕКА (начало контрреформ)

// Научные труды. Российская академия юридических наук. Выпуск 3. В 3-х томах. Т. 1. М.: Издательская группа «Юрист», 2003. С. 84-90.

С. 84

Для человеческих сообществ свойственно циклическое развитие. Далеко зашедшие **реформы (в том числе в правовой системе) обычно сменяются контрреформами**. Проходившее более десяти лет ослабление государственного аппарата в России сменилось в начале XXI века процессом постепенного его усиления, ростом консолидации управленцев, в него входящих. Изменение социально-политической атмосферы незамедлительно сказалось на развитие процессов реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Более слабые реформы в обществе, государстве и праве, последовавший за ними быстрый откат назад произошел в азиатских странах бывшего СССР и в Белоруссии. Россия, в определенной степени, повторяет их путь, идет в том же направлении, но делает это более медленно.

В условиях не развитого гражданского общества, усиление государственного аппарата не идет по пути роста его общественной полезности, способности защищать права и свободы граждан от нарушителей, как в странах Запада. Наоборот, консолидирующиеся управленческие группы начинают расширять свою власть за счет ограничения прав и свобод граждан, закрепленных в Конституции РФ 1993 года. Наступления на эти права происходит по всему «фронту».

1. Наиболее важным, но менее заметным является наступление управленцев на экономические права граждан (ст. 8, 34, 35, 36 Конституции РФ). Консолидирующийся государственный аппарат постепенно возвращает под свой контроль экономику страны. Существующие и ранее так называемые «административные барьеры» начинают использоваться не просто для сбора коррупционной ренты, а для селективной политики среди предпринимателей. Получают поддержку и колоссальные прибыли те предприниматели, которые готовы, в свою очередь поддерживать опекающих их чиновников и политиков. Те предприниматели, которые отказываются верно служить аппарату, пытаются играть самостоятельную политическую роль, финансировать деятельность оппозиции, теряют доступ к бюджетным средствам, к государственным (муниципальным) заказам, не получают налоговых и кредитных льгот (в том числе в виде пренебрежения нарушениями налоговых и таможенных правил), квот на вывоз экспортных ресурсов, лицензии на добычу полезных ископаемых¹¹⁵ и пользование другими ресурсами. Такие предприниматели не могут конкурировать с теми, кто опекается администрациями разного уровня и постепенно разоряются. Происходит дальнейшая концентрация капитала.

Подавление не своих происходит через не объективное и пристрастное применение существующих норм права. Широко распространено выборочное привлечение к юридической ответственности отдельных предпринимателей, чем-то не угодившим чиновникам. На примере преследования Березовского и Гусинского всем продемонстрировали, что даже владение крупным капиталом не является гарантией безопасности для тех, кто вступает в конфликт с администрацией президента страны.

С. 85.

Усиливающийся государственный аппарат фактически подавляет конкуренцию, устраняет свободу экономической деятельности, нарушая ст. 8 Конституции РФ, как это происходит во многих странах «третьего мира». Рядовым гражданам, не имеющим властных опекунов все труднее начать заниматься предпринимательством. Право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской деятельности (ст. 34 Конституции РФ) становится все более призрачным для большинства граждан страны. В стране укрепляются основы номенклатурного капитализма, где право на частную собственность и предпринимательство имеют лишь избранные лица, связанные с властными государственными структурами.

Государство становится сильным, когда необходимо реализовать групповые интересы управленцев, составляющих его аппарат, но оно остается чрезвычайно слабым, когда необходимо защитить право частной собственности (ч. 1 ст. 35 Конституции РФ) лиц не связанных с аппаратом, например, от преступных элементов, от не добросовестных конкурентов¹¹⁶.

2. Усиление экономического господства аппарата государства, «вымывание» из экономики свободных предпринимателей «выбивает» у **политической оппозиции финансовую опору** ее деятельности. Силы оппозиции все более тают. Теряет значение даже левая оппозиция. Незаметно, без

¹¹⁵ Усольцев Н. Семейный бизнес местных олигархов // Новая газета. 2002. № 78. С. 8.

¹¹⁶ Моисеенко Ю. Эхо выстрелов – как вечевой колокол // Новая газета. 2002. № 94. С. 4.

всякого государственного переворота население России лишают права политического выбора (ст. 32 Конституции РФ). Выбирать становится просто не из кого. Действует прием «вытоптанного поля» в центре которого стоит тот единственный не имеющий конкурентов кандидат на пост главы государства.

Значительным ударом по развитию демократических процессов в стране и строительству гражданского общества является распространение в обществе вождистских, партерналистических идей, создание «культы личности» президента. У населения вновь возрождена вера в «доброе царя», на которого можно возложить решение всех проблемы, которому можно доверить абсолютную власть, слово которого обладает высшим авторитетом. Без насилия и военных переворотов в стране формируется диктатура одного человека, отца народа, «урус-баши» по аналогии с «туркмен-баши». Вместо выборов в 2004 году россияне получают утверждение на должность действующего президента. Выбирать будет не из кого.

За счет распространенной в России идеи вождизма набирает силу **партия, состоящая при Президенте** страны. На ее поддержку используются государственные ресурсы (материальные средства, административный ресурс в лице самого государственного аппарата). На очистку политического пространства от массы мелких партий направлен новый Федеральный закон «О политических партиях» от 11 июля 2001 года¹¹⁷. Администрация Президента настаивала на введение семи процентного барьера для партий в федеральных округах на выборах депутатов в Государственную Думу. Но это предложение не было принято депутатами. Все эти меры направлены на ограничение реализации ч. 3 ст. 13 Конституции РФ, закрепляющей политическое многообразие и многопартийность. Властные элиты не скрывают, что хотели бы ввести в стране двух партийную систему. Очевидно, что этими двумя избранными партиями должны стать партия бывших управленцев (КПРФ) и партия нынешних управленцев (Единая Россия). Иным социальным силам на политическом пространстве места не остается.

С. 86

Административный ресурс становится главным фактором при проведении избирательных кампаний на всех уровнях. Все более нарастает контроль государственных чиновников за их проведением, в результате которого они реализуют собственные групповые цели и подавляют не устраивающую их общественную политическую инициативу. На избирателей оказывается массированное давление со стороны подконтрольных аппарату средств массовой информации. Если попытки аппарата государства повлиять на сознание граждан во время **избирательной кампании** остаются безуспешными, то он прибегает к прямому использованию «административного ресурса». Не устраивающих аппарат кандидатов под разными предлогами отстраняют от выборов, отменяют выборы, если результат их не удовлетворяет властных лиц. Наиболее наглядно это было продемонстрировано на выборах мэра Нижнего Новгорода в 1998 и 2002 году. Журналисты обращают внимание на избирательное применение закона о выборах органами власти «когда под микроскопом ищут нарушения у одних кандидатов и внезапно сплунут при виде нарушений у других (с чем мы сталкиваемся почти на каждом выборах)»¹¹⁸. По данным исследовательской группы РОМИР 70 % россиян не считают выборы ни свободными, ни честными¹¹⁹.

На ограничение права избирать и быть избранным направлено действие ст. 36 Федерального закона «О политических партиях» 2001 года. Она запрещает всем общественным объединениям кроме политических партий самостоятельно выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти. Это, конечно, создает дополнительные препятствия в реализации права граждан на участие в управлении государственными делами (ч. 1 ст. 32 Конституции РФ).

Таким образом право избирать и быть избранным (ч. 2 ст. 32 Конституции РФ), как когда-то в СССР, постепенно превращается в формальную вещь. Выборы проводятся без возможности выбрать, как в Ираке или Туркмении. Аппарат может проводить какую угодно политику, сменить его все равно невозможно и нечем.

Представительные органы в России никогда не пользовались авторитетом и значительной властью. В последние годы, они все больше оказываются под влиянием, соответственно, главы государства и глав регионов¹²⁰. Власть народа, провозглашенная в ст. 3 Конституции РФ и реализуемая посредством выборов своих представителей в органы государственной власти и местного самоуправления, становится еще более иллюзорной, чем была в 90-х годах XX века.

Большое значение для ликвидации демократических прав и свобод играет **концентрация власти в центре**, ликвидация самостоятельности субъектов Федерации и муниципальных образований. В первую очередь регионы лишаются финансовой самостоятельности. Под предлогом помощи бедным регионам, федеральные органы сконцентрировали у себя бюджетные ресурсы. Налоги, собираемые на территории страны концентрируются в федеральном бюджете, а затем, по произволу федеральных политиков распределяются между субъектами Федерации. Глава субъекта Федерации из публичного политика превращается в чиновника, успешность деятельности которого зависит от благосклонности к нему центральных органов власти. Таким образом, присланные из «центра» главы регионов получают привилегии при распределении федеральных бюджетных ресурсов, а самостоятельные политики, выросшие в регионах ущемляются в правах и теряют поддержку своих избирателей. Финансовая зависимость муниципалитетов от органов

С. 87

субъекта Федерации завершает построение «вертикали власти», ликвидирует местное самоуправление.

В регионах процесс монополизации власти в руках аппарата не завершен, но все чаще на выборах побеждают кандидаты на должность главы региона, которые докажут свою большую преданность действующему главе государства. Процесс **формирования слоя молодых политиков**, на которых возлагалась надежда в строительстве демократического «завтра» в России прекращен. Политические органы наполняются молодыми чиновниками от политики, которые конкурируют не в том, чтобы доказать свою близость к народу, а в том, кто лучше угодит существующей политической элите. Аппарат политических органов вновь переходит на

¹¹⁷ Российская газета. 2001. 14 июля.

¹¹⁸ Вишневецкий Б. Очень избирательное правосудие // Новая газета. 2002. № 69. С. 6.

¹¹⁹ Кагарлицкий Б. Из политического театра абсурда уходят зрители // Новая газета. 2002. № 71. С. 3.

¹²⁰ Журавлев Н. Теневая элита // Новая газета. 2002. № 57. С. 5.

формирование не снизу (от избирателя), а сверху, по воле вышестоящего чиновника. Его, в свою очередь, выбирает еще более высокопоставленный чиновник. Высшая власть не у народа, а у президента, с которого начинается формирование «вертикали» власти. Номенклатурная система медленно восстанавливается. В свою очередь общество уже готово к принятию бессменного президента.

Таким образом, население лишается права самостоятельно решать региональные и местные вопросы (ч. 2 ст. 3 и ч. 1 ст. 32 Конституции РФ). Восстанавливается старая иерархическая система управления страной.

Принятые в октябре 2002 года поправки к Федеральному конституционному закону «О референдуме в РФ»¹²¹, запрещающие проводить общероссийские референдумы за год до выборов в Государственную Думу и выборов Президента РФ откровенно ограничивают права граждан, предусмотренные в ч. 3 ст. 3 Конституции РФ. Поскольку выборы на пост Президента РФ проводятся после выборов в Государственную Думу, то народ лишили права на проведение референдума на один год и четыре месяца.

3. Особенное недовольство у аппарата государственного управления вызывает критика его действий в **средствах массовой информации**. Поэтому «тяжелый государственный каток» смял прежде всего их. Органы государственной и муниципальной власти сумели постепенно подчинить себе основные электронные и печатные средства массовой информации, радиостанции. Сохранение нескольких не подконтрольных государстwu аппарату СМИ призвано обозначать наличие оппозиции в стране. Но их аудитория настолько мала, что они не могут оказывать сколько-нибудь существенного влияния на развитие общественного сознания страны. Наиболее крупные СМИ превращены в агентства политической рекламы деятельности аппарата государственного управления¹²². Они создают видимость свободы слова, используя старый прием дозированной критики нижних слоев аппарата государства. Все более зримой становится система централизованного управления СМИ, координации их пропагандистских действий. В нарушении ст. 13 Конституции РФ государство навязывает обществу традиционную для не демократических режимов идеологию патернализма, державности, необходимости «сильной руки» для наведения порядка в обществе.

Наведение дисциплины в государственном аппарате началось не с борьбы с коррупцией, а с засекречивания деятельности чиновников, роста закрытости государства¹²³, борьбы с гласностью и с теми, которые выдают строго хранимые «канцелярские тайны», например, касающиеся загрязнения окружающей среды по вине военных. Дело Г.М. Пасько является уроком для других чиновников¹²⁴. Вместо информации о деятельности государственных органов населению все чаще предлагается

С. 88

дезинформация профессионально формируемая специальными прессслужбами. Налогоплательщика вводят в заблуждение за его собственный счет.

Основным средством подчинения СМИ аппарату государства стали финансы, подбор кадров и усиление государственного внимания к тому, о чем говорят СМИ. В некоторых случаях используются административные инструменты: не выдача лицензии, инициирование «хозяйственных споров» и судебных решений, направленных на разорение не подконтрольных аппарату СМИ¹²⁵.

Единомыслие усиливается в ходе фактической ликвидации разделения властей, ослабления оппозиции, усиления надежд на «доброго царя».

Таким образом, население страны оказалось лишенным прав и свобод, предусмотренных в статьях 13 и 29 Конституции РФ.

4. Государственный аппарат восстанавливает систему огосударственных псевдо общественных организаций, которые призваны создавать видимость общественного участия в делах государства и используются для воздействия на общество («приводные ремни» от управленческой элиты к массам). Основной огосударственной политической силой является пропрезидентская партия, которая строится не снизу, не как представитель каких-то общественных групп, а сверху как организация при президенте, охватывающая верных ему государственных служащих и представителей народа. Ст. 33 Федерального закона «О политических партиях» 2001 года так же направлена на огосударствление имеющихся политических партий. Она вводит их государственное финансирование и тем самым, ставит в зависимость от правительства. Кроме того, привилегии существующих партий затрудняют создание новых партий, выражающих интересы вновь нарождающихся в России социальных групп. Введение данной статьи в действие намечено с 1 января 2004 года, то есть когда по политическим прогнозам ожидается достигнуть пика популярности президента и его партии.

Аппарат государства на бюджетные средства и с использованием иных административных ресурсов пытается создавать послушные себе союзы творческой интеллигенции (кинатографистов, журналистов), спортивные организации. Огосударственные «общественные объединения» призваны вытеснить с общественного поля не подконтрольные государственным чиновникам, настоящие партии и общественные организации.

Консолидация управленцев вокруг главы государства и глав регионов, стабилизация власти в одних руках неизбежно приводит к усилению **зависимости судебных органов** от исполнительной власти. Крепнут взаимовыгодные связи между этими ветвями власти. В резолюции Всероссийского чрезвычайного съезда в защиту прав человека отмечалось: «Судебная власть, в силу возрастающей зависимости судей от власти исполнительной, зачастую сама становится источником нарушения прав граждан»¹²⁶. В результате гражданин становится все более не защищенным от администрации, ее произвола. Ч. 1 ст. 46 Конституции РФ, гарантирующая судебную защиту прав и

¹²¹ Собрание законодательства РФ. 2002. № 39. Ст. 3641.

¹²² Политика на телевидении кончилась, оболванивание продолжается // Новая газета. 2002. № 50. С. 16-17.

¹²³ Гражданский форум, 22 ноября 2001 года // Правозащитник. 2002. № 1. С. 17.

¹²⁴ Честь имею. А совесть? // Новая газета. 2002. № 50. С. 6-7.

¹²⁵ «Мучительный истец» // Новая газета. 2002. № 15. С. 2.

¹²⁶ Всероссийский чрезвычайный съезд в защиту прав человека, 20-21 января 2001 года // Правозащитник. 2001. № 1. С. 13.

свобод, становится все более декларативной. Это опять же наглядно проявляется в вынесении явно заказных решений судов по избирательным спорам.

Рост ограничения прав граждан можно усмотреть и в принятии Федерального Закона «Об альтернативной гражданской службе» в его «драконовском варианте, когда служба заменяется чем-то вроде каторги, только на более длительный срок (3,5 года)¹²⁷. Закон фактически устанавливает наказание за использование свободы совести (ст. 28 Конституции РФ), за наличие антимилитаристских идей.

С. 89

Все чаще аппарат государства использует силовые ведомства МВД, ФСБ, Налоговую полицию для преследования журналистов и правозащитников. Они производят изъятие оргтехники в редакциях средств массовой информации, мешают их работе с помощью постоянных проверок, избирательно привлекают к ответственности тех, на кого укажет администрация, привлекают к уголовной ответственности представителей экологических движений за раскрытие сведений о загрязнении, в которых повинен государственный аппарат и особенно военные. Например, 23 ноября 2002 года ФСБ провело обыск в офисе экологов г. Иркутска, изъяло у них компьютеры и пригрозило возбуждением уголовного дела за раскрытие информации о радиоактивных загрязнениях в районе озера Байкал¹²⁸.

Работники милиции, видя свою безответственность, все чаще прибегают к насилию в отношении мирного населения, посягая на личные права граждан¹²⁹.

Продолжение войны в Чечне приводит не только к грубому нарушению прав человека на территории самой Чечни¹³⁰. Люди, озлобленные жестокостью федеральных войск будут мстить народу России, устраивать террористические операции в других регионах страны. Озлобление происходит и в душах самих, так называемых федералов¹³¹. Солдаты, прошедшие чеченскую войну, работники правоохранительных органов, привыкшие не уважать человека, ни во что не ставят его жизнь, личные права и свободы переносят эти установки на свою деятельность во всех уголках страны. Не удивительно, что в стране растет уровень преступности, в том числе, совершение тяжких уголовных преступлений. Уполномоченный по правам человека в РФ, в своем докладе за 2001 год констатировал, что в стране обесценивается человеческая жизнь¹³².

На чеченскую войну отвлекается значительное количество средств, которые могли бы быть использованы на социальные нужды.

С ростом консолидации чиновников аппарата государственного управления на права граждан посягают уже не отдельные его представители, а государственные органы, подчиненные групповым интересам. Бюрократия из «класса в себе», в который она превратилась в начале 90-х годов XX века, вновь превращается в организованный «класс для себя».

Решая свои групповые и личные проблемы, бюрократия препятствует развитию экономики страны, мешает поиску оптимальных политических решений возникающих проблем. Тем самым она посягает на социальные права граждан, лишает их права на достойную жизнь (ст. 7 Конституции РФ). Не эффективное использование государственных ресурсов, прямые хищения, коррупция создают препятствия для роста социальных фондов, используемых в борьбе с бедностью. Препятствуя развитию мелкого и среднего бизнеса, государственный аппарат мешает расширению группы самодельного населения, увеличивает число бедных.

Из сказанного видно, что в России, постепенно, без спешки, «тихо и технично, подчас даже не очень заметно для не слишком пристального наблюдателя» - отмечает С.А. Ковалев¹³³, - восстанавливается авторитарный режим и власть государственной бюрократии в сфере экономики, политики и духовной жизни. Как обычно, это делается под предлогом наведения порядка, укрепления государственности с помощью «сильной руки». Это особенно важно понять обществу в период относительного улучшения экономического положения в стране и роста доверия населения к главе государства. Следует так же напоминать, что все это уже было в истории не раз. Был обожаемый народом Наполеон Бонапарт, Луи Бонапарт, Муссолини, Гитлер, И.В. Сталин, которые обеспечивали временное процветание своих стран. Необходимо, чтобы в такие периоды развития государства хотя бы небольшая часть общества сохраняла способность разумно оценивать то, в каком состоянии находится страна и чем все это грозит.

Обществу необходимо постоянно напоминать, что права человека нуждаются в защите в первую очередь от государства, его чиновников. Чтобы возникло демократическое, правовое и социальное государство надо сначала поставить аппарат этого государства под общественный контроль. А для этого необходимо вызревание сильного гражданского общества, способного встать над аппаратом государства.

¹²⁷ Арбатов А. Генерал-депутаты // Новая газета. 2002. № 44. С. 2.

¹²⁸ Черных А. Экология – реакционная лженаука? // Новая газета. 2002. № 88. С. 4.

¹²⁹ Волошин П. Государственный экстремизм // Новая газета. 2002. № 54. С. 1, 7; Зайцева А. Сказка о гноме в погонах // Новая газета. 2002. № 54. С. 9.

¹³⁰ Права человека в 2000 году // Правозащитник. 2001. № 1. С. 51-57.

¹³¹ Пионтковский А. У нас украли победу. Грузины // Новая газета. 2002. № 68. С. 2.

¹³² Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ в 2001 году // Российская газета. 2002, 22 июня. С. 13.

¹³³ Всероссийский чрезвычайный съезд в защиту прав человека, 20-21 января 2001 года // Правозащитник. 2001. № 2. С. 7.

25. Денисов С.А. Основные проблемы защиты прав человека в современной России // Правовая защита частных и публичных интересов: Материалы Общероссийской межвузовской научно-практической конференции (22-23 января 2003 года) / Отв. Ред. Б.И. Ровный. Челябинск: Изд-во «Фрегат», 2003. С. 25-34.

Современный уровень защиты прав и свобод человека и гражданина в России не может удовлетворить никого. Не смотря на совершенствование инструментов защиты, появления новых институтов (например, права обращения в Европейский Суд по правам человека), степень защищенности прав и свобод остается низкой.

1. Проблемы защиты прав человека в современной России связаны с ее переходным положением. В советский период, в условиях действия патерналистической модели отношений государственно-партийный аппарат брал на себя основную заботу по защите прав человека. Почти единственным инструментом решения всех проблем была жалоба в различные партийные и административные инстанции. Другие формы защиты были закреплены в законодательстве, но не применялись. Население потеряло способность к самозащите. Сегодня государство в значительной степени отказалось от своих патерналистических обязательств. Но население все еще продолжает ждать защиты от «добраго царя», от аппарата государства. Навыки использования имеющихся в законе инструментов самозащиты своих прав развиваются очень медленно. Население продолжает обращаться, в первую очередь к реализации ст. 33 Конституции РФ, дающей право на жалобу. Мало используются другие способы самозащиты: право на профсоюзную и партийную деятельность для защиты своих интересов (ст. 30 Конституции РФ), право собраний, митингов, демонстраций, шествий, пикетирования (ст. 31 Конституции РФ), право участия в управлении общественными делами в таких формах как обсуждение проектов законов, выдвижения своих представителей в органы власти, инициирования референдумов, участия в правосудии (ст. 32 Конституции РФ), право на вступление в коллективные трудовые споры с работодателями, включая забастовку (ст. 37 Конституции РФ). Таким образом, обособленность государственного аппарата от общества обусловлена уровнем развития самого общества, которое не может превратить этот аппарат в послушное орудие защиты своих прав.

Главным свойством большинства населения России, доставшимся в наследство от старого строя, остается долготерпимость. Люди отказываются защищать свои права. Более того, рабская терпимость и самоумижение возводятся в национальное достоинство, представляется как выносливость, стойкость и мужество российского народа.

В условиях патернализма, люди добровольно отказывались от использования своих прав на управление делами государства. До сих пор они не понимают ценности политических прав, как инструмента отстаивания прав социально-экономического характера. Они безразлично относятся к посягательству на их политические права. Не смотря на то, что люди лишены свободы печати, свободы выбора при формировании органов государственной власти, обращений к Уполномоченному по правам человека, в Европейский Суд по правам человека нет¹³⁴.

Умение использовать различные инструменты самозащиты, часто связаны с развитием отношений частной собственности. Работая в условиях жесткой конкуренции, предприниматель учится предпринимать меры самостраховки, просчитывать вперед действия конкурентов, приобретать массу правовых знаний. У человека появляется привычка отвечать за себя, обеспечивать самозащиту.

Очевидно, что юридическая защита прав и свобод человека связана с необходимостью получения профессиональной юридической помощи. На это требуются значительные материальные затраты. Поэтому рост защищенности граждан связан с достижением ими определенного уровня благосостояния.

Не смотря на быстрое развитие юридического образования, Россия еще далека от развитых стран Запада по обеспеченности населения квалифицированными юристами. Качественная юридическая помощь остается недоступной для многих. Люди не знают своих прав.

Россия отличается слабым развитием правозащитного движения в обществе. Не правительственные правозащитные организации существуют только в крупных городах. Даже притом, что об их существовании знают немногие, они перегружены обращениями граждан.

Проблемы защиты прав граждан так же связаны с массовостью правонарушений. С устранением тоталитарного режима у населения пропал страх перед наказанием за правонарушения. Способность к самоуправлению, самодисциплине пока еще не выработана. Нормы морали не совпадают с нормами права. Не выработалась система обычаев, подкрепляющих нормы права. Борьба за ресурсы ведется не цивилизованными, не законными средствами.

Нормы отечественного уголовно-процессуального права, в отличие от норм англо-саксонской правовой системы, значительно ограничивают инициативу граждан по защите своих прав. Законодатель отказывается урегулировать порядок производства частного расследования по фактам уголовных

¹³⁴ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ в 2001 году // Российская газета. 2002. 22 июня. С. 12.

преступлений, ограничивает количество составов уголовных преступлений, по которым возможно частное обвинение в суде¹³⁵. Государство ведет себя как «собака на сене». Оно само не в состоянии проводить полное расследование и обвинение по большинству преступлений и не дает заниматься этим организациям гражданского общества.

Проблемы материального плана возникают при решении задач защиты свидетеля, потерпевшего, должностных лиц (членов их семей и близких родственников), ведущих уголовное судопроизводство по делам, связанным с организованной преступностью.

2. В силу не развитости гражданского общества, отечественное государство остается выразителем групповых интересов управленцев, составляющих аппарат государства и приближенных к ним предпринимателей. Аксиомой является то, что без развитого гражданского общества не может быть построено правовое государство. Не правовое государство, отмечают правоведаы, «по своей природе не способно защищать права граждан»¹³⁶. Отсутствие давления со стороны общества на органы государственной власти и местного самоуправления приводит к тому, что у чиновников и политиков нет достаточных мотиваций для активной деятельности по защите прав и свобод человека. Они остаются безразличными к интересам общества. Усиление государственного аппарата обособленного от общества приводит к возрастанию посягательств государственных чиновников на права граждан. Проблема России не в слабости государственного аппарата, а в его нежелании защищать права человека, исполнять свои конституционные обязанности.

Ослабление государственного аппарата в последние годы привело к тому, что в законодательстве появилось много норм демократического характера, закрепляющих права человека и гражданина. Эти нормы не выражают интересы все еще сильных обособленных управленческих групп, которые пытаются сделать их декларативными. В силу этого, наряду с механизмом реализации норм права в стране создан механизм нейтрализации существующих норм права. В него входит механизм нейтрализации правоохранительной деятельности государства¹³⁷, механизм нейтрализации институтов юридической ответственности управленцев, действующий при совершении ими посягательств на права граждан и иных организаций¹³⁸.

Обществу пока не удалось привлечь на свою сторону такой важнейший институт защиты прав человека как средства массовой информации. Они продолжают находиться в руках аппарата государственного (муниципального) управления, дезинформируют население, навязывают ему идеи выгодные бюрократии. Вместо того чтобы поднимать проблемы защиты прав человека, они стараются их приглушить, замаять. Часто их используют для рекламы деятельности административных структур, для показа так называемого «позитива» о том, как те или иные государственные (муниципальные) органы заботятся о нуждах граждан.

Коррупция, является естественным свойством государства, обособленного от общества. При этом чиновник выступает защитником того гражданина, который лично оплатил его услуги. Коррупция обеспечивает не равенство граждан при осуществлении защиты их прав.

Бесконтрольность и безответственность деятельности органов власти и должностных лиц, которая приводит к тому, что аппарат управления из защитника прав граждан превращается в первого нарушителя этих прав связана в значительной степени с ликвидацией принципа разделения властей, провозглашенного в Конституции. Глава государства, главы регионов ставят под свой контроль представительные органы власти. В этих условиях, последние, не могут осуществлять действенного контроля за органами исполнительной власти. Усиление «вертикали власти», стабилизация политической элиты приводит к возрастающему влиянию представителей исполнительной ветви власти на судебные органы, которые начинают действовать в интересах бюрократии, отказываются от защиты прав граждан. Видимо эти объясняется то, что Россия выходит на первое место по количеству жалоб граждан на свое государство в Европейский Суд по правам человека. За 4 года из России в этот суд поступило 7500 жалоб¹³⁹.

Не смотря на быстрое развитие судебной системы России, она по прежнему не удовлетворяет потребности в ней современного общества. Судебная защита остается трудно доступной, дорогой, требующей много времени и сил. Все еще не созданы административные суды, которые могли бы взять

135 Макарова З.В. Равенство граждан перед законом и судом в уголовном процессе // Частное и публичное в праве. Материалы Всероссийской межвузовской научно-практической конференции 29-30 марта 2002. Челябинск: Изд-во ЮурГУ, 2002. С. 140-141.

136 Петров А.В. Государственная власть и проблемы защиты прав граждан // Вестник Нижегородского государственного университета им. Лобачевского: Правовые средства и методы защиты законопослушного гражданина. Н.Новгород: Изд-во ННГУ, 1996. С. 23.

137 Денисов С.А. Нейтрализация правоохранительной деятельности органов государства // Вестник Тюменского государственного университета. 2000. № 4. С. 181-186.

138 Денисов С.А. Интересы управленцев и тенденции развития юридической ответственности в России // Юридическая наука и юридическое образование в России на рубеже веков: состояние, проблемы, перспективы. Ч.2. Тюмень, 2001. С. 202-207.

139 Страсбургский суд поможет Российскому? // Совет Европы и Россия. Спецвыпуск. Информационный бюллетень. Екатеринбург. 2002. С. 2 (обложки).

на себя защиту граждан от посягательств на их права со стороны государственных чиновников. Конституционный Суд РФ не справляется с тем огромным потоком обращений, который к нему поступает. В стране все еще нет эффективной системы исполнения судебных решений. Слабостью судебной системы оправдывается замена правосудия административным порядком принятия решений по ряду вопросов.

Судебная система в России продолжает носить этатистский характер. Судьи считают себя не служителями права, а государственными чиновниками, стоящими на страже государственных интересов. В спорах гражданина и государства они без колебаний занимают сторону государства.

Публикации в средствах массовой информации обращают внимание на то, что в судах очень часто принимаются не законные, не справедливые, не обоснованные решения. Судьи откровенно злоупотребляют своим служебным положением и становятся соучастниками посягательств на законные права граждан¹⁴⁰. Резолюция Всероссийского чрезвычайного съезда в защиту прав человека гласит: «Современная судебная власть России стремится в первую очередь к защите своих корпоративных интересов и не сориентирована на защиту прав граждан»¹⁴¹. Российское правосудие не в состоянии реализовать ст. 18 Конституции РФ.

В европейских странах получил широкое распространение институт омбудсмена – защитника прав человека. Вступление России в Совет Европы было обусловлено принятием закона об Уполномоченном по правам человека в РФ. Этот закон был принят. Но отечественного омбудсмена постарались сделать очень слабым и поставить в зависимое положение от других органов власти. В своем Докладе о деятельности за 2001 год, Уполномоченный по правам человека в РФ отмечал, что его структура находится на положении изгоя. Ему и его аппарату не дают отдельного здания, удобного для граждан и работы аппарата. Аппарат уполномоченного лишен медицинского, социального и иного обеспечения, положенного государственным служащим¹⁴². Зависимость Уполномоченного от вертикали административной власти проявляется и в том, что в своем обширном Докладе о состоянии прав человека в России в 2001 году, проблеме Чечни, самого большого вопроса для России, он посвятил только несколько абзацев.

Ст. 5 Федерального конституционного закона «Об уполномоченном по правам человека в РФ»¹⁴³ дает право субъектам Федерации учреждать должность Уполномоченного по правам человека в субъекте Федерации. Однако региональное руководство оказывает сопротивление распространению данного правозащитного института. Пока он введен только в 21 регионе. Кроме того, на должность уполномоченного по правам человека в регионах назначаются не представители правозащитного движения, а бывшие работники государственного аппарата, правоохранительных органов¹⁴⁴.

Административные органы из защитников прав граждан в соответствии со ст. 2 и 18 Конституции РФ превращаются в их нарушителей в силу оторванности от общества, их бесконтрольности и безответственности. Аппарат управления формируется не на основе принципа меритократии, а келейно, на основе преданности кандидатов на должность руководителю подразделения. Государственные и муниципальные служащие оказываются не защищенными от произвола своих начальников и вынуждены участвовать в нарушениях закона по их требованию. В результате, в органах управления господствует корпоративный интерес, пренебрежение к нормам права, процветает круговая порука. Руководители органов власти очень часто не реагируют даже на те сообщения о нарушениях прав и свобод граждан, которые получают огласку через средства массовой информации.

Правоохранительные органы, призванные защищать права человека, подчас, сами становятся нарушителями этих прав. 50,1 % жалоб, поступивших к Уполномоченному по правам человека в РФ, связаны с уголовной проблематикой¹⁴⁵. Это связано с почти абсолютной закрытостью деятельности правоохранительных органов, отсутствием контроля за их деятельностью со стороны общества и представительных органов. Не эффективным является и прокурорский надзор, в силу того, что органы прокуратуры сами осуществляют следствие, обвинение, несут ответственность за состояние преступности в регионе.

Нарушение прав граждан в процессе следствия часто связаны с отсутствием у правоохранительных органов современных криминалистических средств расследования преступлений, не квалифицированностью кадров. Пока оценка деятельности органов милиции будет осуществляться на основе показателя раскрываемости преступлений, они будут заниматься укрытием этих преступлений от учета.

140 Игорев-Денисов А. Операция «Жиртрест» // Новая газета. 2002. № 92. С. 8.

141 Всероссийский чрезвычайный съезд в защиту прав человека, 20-21 января 2001 года // Правозащитник. 2001. № 1. С. 13.

142 Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ в 2001 году // Российская газета. 2002, 22 июня. С. 12.

143 Собрание законодательства РФ. № 9. Ст. 1011.

144 Уполномоченный – не профессия, а состояние души // Совет Европы и Россия. Спецвыпуск. Информационный бюллетень. Екатеринбург. 2002. С. 2 (обложки).

145 Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ в 2001 году // Российская газета. 2002. 22 июня. С. 12.

Современное законодательство о прокуратуре России закладывает в сознание прокурорских работников конфликт интересов. Они должны служить государству и человеку, бороться с преступностью, осуществлять обвинение и обеспечивать законность своей деятельности и деятельности иных правоохранительных органов. Это приводит к тому, что при конфликте между человеком и государством, его органами, прокуратура твердо встает на позиции подавления личности.

Особую тревогу вызывает слабая защита правоохранительными органами личных и имущественных прав граждан. Их не защищенность часто приводила к тому, что граждане поддерживали введение авторитарных режимов в стране, приходу к власти диктаторов (примеры Франции середины XIX века, Италии и Германии 30-х годов XX века).

4. Очевидно, что задачи по усилению защиты прав человека и гражданина в России должны быть связаны с развитием гражданского общества с его способностью к самозащите. От этого зависит, будет ли государственный аппарат исполнять свои обязанности по защите прав граждан (ст. 2 и 18 Конституции РФ) или будет оставаться одним из главных субъектов посягающих на эти права. Государство не может стать правовым само по себе, в результате самосовершенствования. Заставить его стать гарантом Конституции и законов может только само общество.

С ростом благосостояния людей и, в особенности, с увеличением самостоятельного класса предпринимателей будет нарастать общественная активность в отстаивании своих прав, организованность правозащитных действий. Ближайшими задачами являются: развитие негосударственной части политической системы, усиления оппозиционных партий демократического крыла, денационализация средств массовой информации. Общество должно постепенно обучаться использовать все имеющиеся в его распоряжении инструменты самозащиты своих прав, усиливать тем самым контроль за аппаратом управления. Конечно, развитие гражданского общества связано с реформами законодательства. Профессор В.М. Баранов дает некоторый перечень используемых сегодня гражданами методы самозащиты своих прав и законных интересов. Он предлагает наиболее полно урегулировать их использование в законе¹⁴⁶. Но тип правового регулирования должен быть общедозволительным, а не разрешительным. Граждане должны иметь право использовать все, не запрещенные в законе методы самозащиты своих прав, свобод и законных интересов. Необходимо устранять законодательные барьеры, стоящие на пути общественной инициативы: отменить ограничения на проведение референдумов, создавать правовые гарантии для осуществления самозащиты в уголовном процессе (правовые условия для частного расследования и частного обвинения)¹⁴⁷. Правовой поддержки требует создание системы общественного участия в работе государственных органов, в частности в осуществлении общественного контроля за их работой¹⁴⁸.

В правовой науке отмечается, что основным нарушителем прав граждан среди субъектов публичной власти являются административные органы¹⁴⁹. Не так часто говорится о том, что общество должно научиться защищать свои права и законные интересы от законодателей и других нормотворческих органов, посягательства которых осуществляются через нормативно-правовые акты разной юридической силы¹⁵⁰. Защита от обособленных от общества нормотворцов должна начинаться с общественного мониторинга нормотворческой деятельности и организованного общественного реагирования на прохождение нормативных актов в органах власти. Нормативные акты, посягающего на права человека и гражданина должны отменяться в судебном порядке. К сожалению, пассивное российское общество ни как не отреагировало на принятие Федеральным Собранием в 2002 году ограничения конституционного права граждан на проведение референдума¹⁵¹.

5. Очевидно, что в условиях ограниченности материальных ресурсов, необходимо имеющиеся средства направить на поддержание только тех государственных органов, которые призваны защищать права человека и гражданина. К ним относится суд, органы защиты личных и имущественных прав граждан. Другие органы исполнительной власти должны быть сокращены. Сначала надо обучить государство выполнять функции «ночного сторожа», а потом уже доверять ему выполнение иных социально-экономических функций.

Необходимо на деле реализовать провозглашенный в Конституции РФ (ст. 10) принцип разделения властей не только в государственных, но и в муниципальных органах. Это позволит наладить взаимоконтроль ветвей власти, при котором все они будут вынуждены встать на защиту прав человека.

146 Баранов В.М. О гражданской самозащите // Вестник Нижегородского государственного университета им. Лобачевского: Правовые средства и методы защиты законопослушного гражданина. Н. Новгород: Изд-во ННГУ, 1996. С. 12-15.

147 Денисов С.А. Развитие частноправовых начал в уголовном процессе // Совершенствование права и юридического образования как стратегический ресурс развития России XXI века // Екатеринбург, 2002. С. 26-31.

148 Денисов С.А. Проблемы формирования системы социального контроля над механизмом государства (социально-правовой аспект) // Вестник Тюменского государственного университета. 2001. № 4. С. 58-63.

149 Бахрах Д.Н. Административное право России. Учебник для вузов. М.: Изд-во «Наука», 2000. С. 138-139.

150 Петров А.В. Государственная власть и проблемы защиты прав граждан // Вестник Нижегородского государственного университета им. Лобачевского: Правовые средства и методы защиты законопослушного гражданина. Н. Новгород: Изд-во ННГУ, 1996. С. 25.

151 Собрание законодательства РФ. 2002. № 39. Ст. 3641.

Для этого страна должна перейти от супер президентской республики к президентской. Глава государства и главы регионов должны стать главами правительств. Властные полномочия исполнительной власти должны быть сбалансированными с властными и особенно контрольными полномочиями представительной ветви власти.

Судебная система из бюрократической корпорации должна быть превращена в ветвь власти народа в соответствии со ст. 3 Конституции РФ. Необходимо ликвидировать закрытость деятельности судов. Судьи, назначенные Президентом РФ должны утверждаться на должность путем всеобщего голосования.

Не следует жалеть средств на развитие судебной системы, введение во всех субъектах Федерации суда присяжных, расширение системы арбитражных судов, введение административных судов. Рассмотрение вопросов о конституционности нормативных актов по первой инстанции должно быть передано в суды общей юрисдикции (например, суды субъектов Федерации). Государство должно поддержать создание системы третейских судов.

В странах с глубокими традициями обособления аппарата государства от общества особое внимание необходимо уделять организации системы контроля за деятельностью этого аппарата. Кроме взаимоконтроля, обеспеченного разделением властей, здесь необходимо выделять особую независимую от других контрольно-надзорную ветвь власти. Она может быть создана на базе прокуратуры, которая осуществляет общий надзор за законностью в стране. Функции следствия и обвинения в суде должны быть переданы специальному следственному комитету. В прокуратуре должен остаться лишь надзор за деятельностью всего государственного аппарата¹⁵². Независимый, беспристрастный, профессиональный надзор должен осуществляться за деятельностью государственных органов в период проведения избирательных кампаний, для защиты средств массовой информации от административного давления.

Одним из органов контрольно-надзорной ветви власти должен стать Уполномоченный по правам человека в России и Уполномоченные в регионах. Их полномочия должны быть расширены.

Чтобы административные органы превратить из правонарушителей в правозащитников, необходима кардинальная реформа государственной службы. Подбор кадров необходимо осуществлять через независимое специальное агентство на конкурсной основе, учитывающей знания, умения и нравственные качества кандидатов на государственную (муниципальную) службу и на продвижение по службе. Человек должен служить не своему начальнику, а обществу, воля которого выражена в нормах права. Каждый служащий должен незамедлительно сообщать в надзорные органы о выявленных им нарушениях закона, в том числе, совершаемых его руководителем. Необходимо уничтожить «круговую поруку», существующую в аппарате управления.

Россия переживает тяжелый период посттоталитарного развития, для которого характерны частичные возвраты к прошлому. Ученые юристы должны помочь своей стране определить ключевые проблемы ее развития и выработать меры по их разрешению.

152 Денисов С.А. Формирование контрольной ветви государственной власти для противодействия коррупции // Государство и право. 2002. № 3. С. 9-16.

26. Денисов С.А. Ограничение и обеспечение реализации интересов управленческих групп в нормах конституционного права России // Правовые проблемы укрепления российской государственности: Сборник статей. Ч. 14. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2003. С. 200-202.

С. 200

За последние годы Россия сделала ряд шагов по дебиюрократизации общества и государства. Результаты этого движения закреплены в действующем конституционном праве.

Закрепление в Конституции РФ 1993 года (ст. 8-9, 34-36) права частной собственности и права на предпринимательство, уничтожило монопольную власть управленческих групп в экономической сфере. На сцену вышел новый класс предпринимателей. Закрепление политических свобод граждан, республиканской формы правления, права на местное самоуправление подорвало силы (сплоченность) управленцев в сфере политики, привело к возникновению некоторого политического плюрализма и слабой либеральной оппозиции. Запрет вводить государственную или иную обязательную идеологию (ч. 2 ст. 13 Конституции РФ), закрепление информационных прав граждан (ст. 29 Конституции РФ) создали некоторые трудности государственным управленцам в манипулировании общественным сознанием.

Вместе с тем, существующее конституционное право не обеспечивает полной дебиюрократизации общества и государства. В условиях отсутствия демократических традиций, достаточной социальной опоры для поддержания идеи свободы, конституционные нормы должны содержать особые гарантии против усиления бюрократии, в которых не нуждаются западные общества.

Провозглашение равенства всех форм собственности и права на предпринимательство (ч. 2 ст. 8, ст. 34 и 35 Конституции РФ) не препятствуют активному вмешательству чиновничества в экономическую сферу. В соответствии с традициями азиатских государств предприниматель не защищен от произвола со стороны государства и может успешно вести свой бизнес только при наличии поддержки со стороны высокопоставленных чиновников. Активное вмешательство государства в сферу экономики оправдывается провозглашением социального характера государства (ст. 7 Конституции РФ). Большая группа социально-экономических прав, закрепленных в Конституции РФ (ст. 37-44) порождает у населения патерналистскую идеологию и обеспечивает поддержку действий чиновников на ограничение роста предпринимательства и создания инициативного среднего класса, относительно независимого от государства и стремящегося

с. 201

к свободе. Конституционный Суд иногда защищает предпринимателя от не законных поборов, производимых правительством и управленческими группами регионов. Один раз он высказался против установления административных санкций, направленных на полное разорение предпринимателей, нарушающих государственные установления. Таким образом, в России управленческие группы, составляющие государственный аппарат, продолжают оставаться экономически доминирующим классом, опекающим приближенных к ним предпринимателей.

Традиционной задачей буржуазно-демократических революций во всех странах мира являлось ограничение власти главы государства, который возглавляет весь огромный бюрократический аппарат исполнительной власти. Чем сильнее глава государства, тем мощнее бюрократия, ответственная не перед обществом, а перед выше стоящим начальством, по иерархии.

В продолжение монархических традиций Президент РФ не возглавляет исполнительную власть, а, в нарушении ст. 10 Конституции РФ, стоит над всеми

ветвями власти (ч. 2 ст. 80). При этом он активно участвует в формировании бюрократической пирамиды исполнительной власти, включающей его администрацию, ответственное перед ним Правительство и территориальные органы (ст. 83, 111-112 Конституции РФ). Толкование ч. 4 ст. 32 Конституции РФ не предполагает введение принципа меритократии в процесс подбора кадров на государственную службу. В стране продолжает действовать древний принцип подбора подчиненных по их личной преданности начальнику. Отсутствие эффективных организационно-правовых препятствий для использования “административного ресурса” в процессе формирования органов власти избирателями позволяет действующим управленческим элитам сохранять свою власть, обеспечивать ее преемственность. Представительные органы власти становятся все более подконтрольными главе государства и его аппарату. Толкование ст. 13 и 29 Конституции РФ не препятствует огосударствлению средств массовой информации и использованию их для создания видимости благополучного управления страной, вытеснения инакомыслия и обеспечения, таким образом, всенародной поддержки правящей группы.

Аппарат управления, через главу государства по решению Конституционного Суда РФ (постановление от 31 июля 1995 года в части толкования ч. 2 ст. 80 Конституции РФ) получил возможность законотворчества. Колоссальные полномочия действовать помимо закона, в рамках не определенных четко границ были даны Президенту РФ, а значит и его аппарату, Конституционным Судом РФ при

с. 202

толковании той же ч. 2 ст. 80 Конституции РФ в Постановлении от 30 апреля 1996 года № 11-П.

Конституция РФ не обеспечивает независимого контроля общества и парламента над пирамидой бюрократической власти. Прокуратура оказалась под властью президентских структур (ст. 129 Конституции РФ) и используется в политических целях против оппозиции. Создана фикция ответственности Правительства перед Государственной Думой (ст. 103, 111, 117 Конституции РФ). Конституция не закрепляет контрольных функций парламента, которые имеются в развитых странах Запада (например, права создания следственных комиссий).

В случае угрозы потери власти, правящая управленческая элита может прибегнуть к приему, использованному Президентом РФ осенью 1993 года. Новая Конституция РФ создает самые благоприятные условия для введения прямого президентского правления и использования его в качестве инструмента шантажа оппозиционных сил. Президент РФ является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами (ст. 87), назначает глав силовых ведомств, деятельностью которых руководит непосредственно (ч. 1 ст. 32 Закона “О Правительстве РФ”).

Исходя из сказанного, можно сделать вывод, что правящее положение обособленных управленческих групп в России обеспечивается, в определенной степени, нормами конституционного права.

27. Влияние политической и правовой культуры общества на реализацию норм Конституции РФ 1993 года

// Выступление на конференции в г. Тюмени. Сентябрь 2003 года

Опыт конституционного развития России последних лет еще раз продемонстрировал, что положения писанных норм права приобретают совершенно разное значение в государствах с разными правовыми культурами. Многие положения Конституции РФ 1993 года заимствованы из правовых документов развитых стран Запада. Отдельные нормы имеют гораздо более ясно выраженный демократический характер. Вместе с тем, действие этих норм права дают совершенно не такой результат, как в странах с устойчивыми демократическими традициями.

1. Конституция РФ 1993 года четко и ясно закрепляет набор **политических прав граждан**. Но в стране с глубокими патерналистскими традициями они оказываются не востребованными. Людям предоставляется право **избирать** (ч. 2 ст. 32 Конституции РФ), а они не ходят на выборы, а если участвуют в голосовании, то опираются не на разум, а на чувства, возникающие по отношению к тому или иному политику или партии. Если политические элиты стран Запада в XIX препятствовали установлению всеобщего избирательного права и за его введение шла борьба то, то в современной России люди добровольно отказываются от своих избирательных прав. Ч. 1 ст. 32 Конституции РФ предоставила гражданам право **участвовать в управлении делами государства**, а они даже не запоминают фамилии депутата, за которого отдали свой голос.

2. Ряд конституционных норм нуждаются в дальнейшем законодательном подкреплении их требований. Но общество безразлично относится к тому, будут ли эти нормы реализованы и не оказывает ни какого давления на свои представительные органы. Ч. 4 ст. 32 Конституции РФ провозглашает равный доступ для граждан к государственной службе. Но Закон РФ «Об основах государственной службы в РФ» не устанавливает обязательного конкурсного подбора кадров при замещении вакантных мест. В результате, как и прежде, действуют номенклатурные правила замещения должностей по воле начальников подразделений, которые, за счет этого, государственную службу превращают в службу лично на себя. Государственные органы превращаются в феодальные поместья.

Ч. 4 ст. 29 Конституции РФ дает право каждому свободно искать и получать информацию. Но в стране так и не принят закон о свободе информации. В результате, деятельность государственного аппарата остается почти такой же закрытой, как при тоталитарном режиме. При сложившейся в России политической и правовой культуре у большинства населения не вызывает протеста положение, при котором государственные органы сохраняют контроль над основными средствами массовой информации. Это не рассматривается как грубое нарушение свободы слова и печати. Нет протестного движения и против огосударствления средств массовой информации, что явно нарушает запрет устанавливать какую-либо идеологию в качестве государственной или обязательной (ч. 2 ст. 13 Конституции РФ). Наоборот, часть населения страны одобрительно воспринимает предложения по восстановлению открытой государственной цензуры.

3. Отсутствие в стране **широкого слоя частных собственников** приводит к тому, что нормы Конституции, закрепляющие свободу экономической деятельности, право частной собственности (ст. 8, 34, 35, 36) легко нарушаются принятием законов и подзаконных актов ограничивающих и то и другое. Это находит поддержку среди массы населения. Чувства уважения к частной собственности не имеет широкого распространения и не становится правовой идеологией. В конечном итоге, частные собственники смиряются с нарушением в обществе их конституционных прав, и предпочитают действовать в обход установленных административно-правовых барьеров предпринимательству, порождая при этом массовую коррупцию.

Западный исследователь предпринимательского права может даже не увидеть нарушения Конституции в нормах, устанавливающих лицензирование, квотирование, сертифицирование, осуществление контроля за предпринимательской деятельностью. В отличие от западного чиновника, находящегося под жестким политическим контролем, российская бюрократическая машина, по-прежнему, слита с политической и под предлогом реализации публичных целей, реализует свои собственные, групповые и частные интересы, связанные с удержанием под опекой предпринимателей и получения коррупционной ренты. Одни и те же нормы, в условиях демократического контроля работают на общество, а при отсутствии такового – на чиновника.

Нарушение конституционных прав предпринимателей является экономической основой поддержания в стране отношений номенклатурного капитализма при которых накопление капитала осуществляется, в первую очередь, политиками и государственными чиновниками, использующими для этого свои должностные полномочия или предпринимателями, опекаемыми этими политиками и чиновниками. Власть сливается с капиталом, устраняя здоровую конкуренцию. Это является экономической основой для выхолащивания демократических норм Конституции РФ.

4. Мощный бюрократический аппарат России показал, что он может успешно игнорировать такие требования Конституции РФ, как предоставление населению свободы выбора места жительства (ч. 1 ст. 27). Прописка, признанная не конституционной еще в начале 90-х годов успешно продолжает существовать в больших городах под названием «регистрация». Чиновники, как и прежде, решают, позволить ли жить человеку в городе или он вынужден будет жить без регистрации, являясь источником коррупционного дохода для работников милиции. С волей чиновника, разрешающего прописку, связано получение права на труд, образование, медицинское обслуживание, получение пенсии¹⁵³. На предоставлении права разрешать проживание зарабатывают хорошие деньги¹⁵⁴. Прописку используют не только для создания помех миграции. За нее держатся коммунальные предприятия. Жилищно-эксплуатационные управления отказываются выписать гражданина из квартиры, пока он не

¹⁵³ Напротив рая // Новая газета. 2003. № 24.

¹⁵⁴ Ягодкин А. Силовик-затейник // Новая газета. 2003. № 47. С. 4.

заплатит за пользование коммунальными услугами. Граждане терпеливо сносят эти нарушения их конституционных прав: стоят в очередях в паспортные столы, выпрашивают право на жительство, платят взятки и официально установленные суммы, идущие на оплату работы многочисленного аппарата, осуществляющего надзор за ними.

В общем, целью государства попрежнему остается существование его аппарата (бюрократии) и создание удобств для осуществления управления народом, а не обеспечение прав и свобод человека и гражданина, как провозглашается в ст. 2 и 18 Конституции РФ.

5. Во многом не демократический результат дало закрепление демократических процедур в Конституции и законах. Вместо того чтобы использовать свою власть для расширения свобод, народ выбирает в представительные органы большое количество депутатов далеко не демократической ориентации, которые хотели бы вернуть страну в тоталитарное прошлое. Вместо того, чтобы поддерживать парламент, как свое орудие власти, народ поддерживает расширение полномочий главы государства и бюрократии, на которую он опирается. Стало ясно, что Россия во многом является страной с восточной культурой не участия в политической жизни и вождистскими настроениями. Демократия на деле оказалась охлократией. Управленческие элиты сохранили достаточно средств и умения манипулировать толпой.

В связи с этим, меры по ограничению возможности использования демократических процедур, предусмотренных Конституцией РФ, представляются как направленные на сохранение основ демократии. За ограничение права проведения референдума перед выборами в парламент и выборами Президента РФ голосовали, в том числе, демократические партии. Партии авторитарной ориентации (левые), наоборот, голосовали за отказ от ограничений в проведении референдумов.

На сохранение основ демократического строя работает и далеко не демократические положения, закрепляющие сверх жесткость российской Конституции. Гибкость Конституции позволила бы партиям авторитарной ориентации, опираясь на толпу, внести поправки в Конституцию, препятствующие в еще большей мере чем сейчас развитию частной собственности, рыночных отношений, отменяющие ряд демократических положений.

В России попрежнему сохраняется ситуация, когда используя демократические процедуры, опираясь на толпу можно отменить демократические нормы Конституции.

6. Переход к социальному государству привел к резкому возрастанию количества чиновников в странах Запада и угрозе их экспансии. Ряд исследователей прямо указывает на то, что усиление бюрократии создает угрозу сохранения либеральных ценностей свободы на Западе¹⁵⁵. Очевидно, что следствием провозглашения России социальным государством будет не создание всеобщего благоденствия, а консервация общества восточного типа, где доминирующим социальным слоем являются не частные собственники, а управленцы, составляющие государственный аппарат. История как всегда сыграла злую шутку с Россией. Не пройдя этапа свободного развития капитализма, страна не создала широкого слоя частных собственников, которые могли бы сдерживать обособление государственной бюрократии и держать ее под контролем. Под предлогом выполнения своих социальных функций бюрократия, как и прежде, присваивает значительную долю производимого в обществе продукта и распределяет его по своей воле. Т.е. сохраняется распределительный тип экономики, при которой экономически доминирующим классом является бюрократия. Развитие монополистического и номенклатурного капитализма в стране не может создать у массы населения духа уважения к частной собственности. Доминирующими остаются иждивенческие настроения, при которых люди ожидают роста своего благосостояния не от собственного труда, а от заботливого государства. Это залог сохранения политического и духовного господства бюрократии в обществе. Таким образом, вместо социального государства мы получаем продление жизни государства патерналистского.

7. История XX века показала, что перенесения модели сильного главы государства из развитых стран мира в страны с восточной правовой культурой приводит к установлению в них диктаторских форм государства. Особенно наглядно это продемонстрировали страны Латинской Америки, заимствовавшие модель формы правления Соединенных Штатов. Конституция РФ 1993 года отчасти заимствовала модель формы правления Франции, где глава государства обладает еще более широкими полномочиями, чем Президент США. Результат вполне прогнозируем. Россия медленно, но уверенно движется к установлению авторитарного режима. Правовые условия для этого создаются рядом положений Конституции РФ.

Ч. 2 ст. 80 Конституции РФ нарушает принцип разделения властей и ставит Президента РФ над разделенными ветвями власти. Это прямое сохранение монархических традиций единовластия. Фактическое усиление Президента приводит к тому, что разделение властей трансформируется в разделение труда внутри единой власти, принадлежащей Президенту.

Конституция РФ делает Президента РФ представителем исполнительной власти, которую он формирует (ст. 83, 111-112) и на стороне которой он выступает в случае ее конфликта с парламентом. Создается только видимость того, что Президент РФ является независимым арбитром между ветвями власти. Якобы арбитражные функции Президента РФ, выражающиеся в праве отправить в отставку Правительство (ст. 83 Конституции РФ) фактически направлены на реализацию политического приема, который можно назвать «поиск козлов отпущения». Он заключается в том, что Президент, в соответствии с ч. 2 ст. 80 Конституции РФ определяет основные направления внутренней и внешней политики, которые реализует через подконтрольное ему Правительство. В случае, если политика дает полезные плоды, то он приобретает славу заботливого «отца народа». Но часто, его политика приносит разочарования. В этом случае, с помощью подконтрольных Президенту средств массовой информации вина за вредные последствия политики Президента перекладывается на Правительство, которое отправляется Президентом в отставку. Президент приобретает славу народного защитника. Этот прием работает очень хорошо, поскольку миф о «добром царе и плохих боярах» имеет глубоко укоренившиеся традиции в российском обществе. С большим успехом этот предрассудок эксплуатировал И.В. Сталин, отправляя на расстрел одного за другим исполнителей своей воли в политике коллективизации и массовых репрессий. «Врагами народа» оказывались то партийные работники, допустившие «перегибы» в ходе коллективизации, то Ягода и Ежов,

¹⁵⁵ Beetham David Bureaucracy. Univ. of Minnesota Press. Minneapolis. 1987. P. 60, 77-78.

проводившие по воле вождя кровавые репрессии. Этот прием будет работать и дальше, пока политическая культура народа носит мифологический характер.

Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 года в части толкования ч. 2 ст. 80 Конституции РФ открыло широкую дорогу исполнительной власти, возглавляемой Президентом осуществлять законотворчество в обход парламента.

Колоссальные полномочия действовать помимо закона, в рамках не определенных четко границ были даны Президенту РФ, а значит и его аппарату, Конституционным Судом РФ при толковании той же ч. 2 ст. 80 Конституции РФ в Постановлении от 30 апреля 1996 года № 11-П.

Нормы российской конституции успешно создают видимость наличия механизмов сдержек и противовесов между ветвями власти. Большинство учебников по конституционному праву утверждает, что Государственная Дума РФ оказывает влияние на формирование Правительства РФ в соответствии с п. «а» ст. 103 Конституции РФ. Но критически мыслящие исследователи давно поняли, что это положение не только не усиливает Государственную Думу, но наоборот, принижает ее, поскольку заставляет депутатов одобрять сделанный Президентом РФ выбор кандидата на пост Председателя Правительства под угрозой роспуска Государственной Думы. Депутаты, как известно, всегда требовали формирования партийного правительства. Но твердо придерживаться своей позиции и отказываться в утверждении кандидатуры Председателя Правительства, не приемлемой для депутатов, нецелесообразно. Президент, согласно Конституции распустил Государственную Думу и все равно поставит на пост Председателя Правительства своего ставленника (ч. 4 ст. 111 Конституции РФ). Российская система отставки правительства и роспуска парламента только по внешнему виду похожа на системы парламентских республик стран Запада. На деле она имеет совершенно иной смысл. Депутатов Государственной Думы заставляют преклониться перед волей Президента, взять на себя часть ответственности за Правительство, которое они вынуждены терпеть.

Право Государственной Думы выразить недоверие Правительству, предусмотренное ч. 3 и 4 ст. 117 Конституции РФ не усиливает парламент, а создает возможность для осуществления провокаций против него. Председатель Правительства может умышленно поставить вопрос о доверии Правительству перед депутатами Государственной Думы. Они вынуждены будут, под угрозой роспуска Государственной Думы, одобрить политику Правительства.

Не чем иным, как созданием видимости сдержек является предусмотренная ст. 93 Конституции РФ возможность отрешить Президента от должности. Опыт 1999 года это хорошо проиллюстрировал.

События осени 1993 года в России показывают, как Президент может воспользоваться своей компетенцией, в случае, если законными способами не удастся удержать власть в своих руках. Конституция РФ 1993 года не только не содержит гарантий недопустимости повторений указанных событий, но делает все, чтобы облегчить Президенту, в случае необходимости ввести так называемое прямое президентское правление, а говоря открыто, совершить государственный переворот. Согласно Конституции РФ Президент РФ является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами (ст. 87), назначает глав силовых ведомств, деятельностью которых руководит непосредственно (ч. 1 ст. 32 Закона «О Правительстве РФ»). Предоставленные Конституцией возможности для движения по пути смены гражданского правительства военным, так типичным для всех развивающихся стран, не обязательно претворять в жизнь. Они могут умело быть использованы в качестве инструмента шантажа оппозиционных сил. В случае победы их на выборах, у нас может произойти тоже, что происходило в Алжире, в Чили и других странах. То, что не может случиться во Франции или в США, легко может случиться в России.

Традиционной задачей буржуазно-демократических революций во всех странах мира являлось ограничение власти главы государства, который возглавляет весь огромный бюрократический аппарат исполнительной власти. Чем сильнее глава государства, тем мощнее бюрократия, ответственная не перед обществом, а перед выше стоящим начальством, по иерархии. Очевидно, что Россия еще не решила этой задачи и как многие развивающиеся страны находится на этапе перехода от бюрократического государства восточного типа к правовому, демократическому государству западного типа. При чем, эта переходная стадия явно сопровождается возвратными движениями. Если мерить историю России европейскими мерками, то можно сказать что мы дожили до кромвелевского периода английской истории и бонапартистского периода французской истории.

К сожалению, значительная часть российского народа поддерживает партии авторитарной ориентации. В результате, на данном этапе истории, парламент, который, казалось бы должен олицетворять демократию, оказывается более консервативным, чем Президент и возглавляемая им бюрократия. Поэтому далеко не демократические нормы Конституции, обеспечивающие сверх высокую власть Президента РФ, оказываются меньшим злом по сравнению с предложениями перейти к парламентской республике, которые формально направлены на демократизацию отношений, а фактически могут привести к восстановлению советского тоталитаризма.

Вместе с тем, необходимо помнить, что всякое развитие происходит через борьбу противоположностей. В интересах движения к демократии и правовому государству необходимо поддерживать публичный характер политики, не позволять парламенту и президенту действовать методами «подковерного» сговора. С этой целью желательно было бы расширение контрольных функций парламента, что явно вытекает из статьи, провозглашающей Россию демократическим и правовым государством (ст. 1). Конституция РФ прямо не предусматривает права парламента создавать следственные комиссии по расследованию деятельности Президента и других высших должностных лиц по соблюдению законов. Попытки внести дополнения в Конституцию, предусматривающие такое право парламента были провалены.

Доминирующая в отечественном правовом сознании методология позитивизма позволяет закрывать глаза на то, как реализуются нормы Конституции. Консерваторам очень удобно ничего не видеть дальше буквы закона ибо если судить по писанным нормам Россия ушла далеко вперед всех развитых стран по строительству правового демократического государства. Для демократической общественности, наоборот, необходим материалистический подход к правовой системе. О ее характере надо судить не по писанным нормам, а по тому, как они реализуются на деле, к каким результатам приводят.

28. Нейтрализация прав и свобод граждан посредством норм процессуального права

Тезисы выступления на конференции в г. Екатеринбурге. Апрель 2003 года.

В XX веке широкие массы народа стали активно принимать участие в исторических процессах, возросли численно и приобрели авторитет интеллектуальные слои общества, не входящие в управленческий аппарат государства. В этих условиях господствующие управленческие элиты вынуждены были создавать видимость признания прав и свобод, хотя бы своих граждан. Определенный набор прав и свобод граждан был закреплен в текстах конституций стран даже с самыми человеконенавистническими режимами. Для удержания своей власти, сохранения независимости от общества управленческие группы выработали хорошо действующий механизм нейтрализации норм права, не устраивающих, по какой-либо причине, управленцев. Этот механизм имеет свою юридическую составляющую. Одним из применяемых в нем приемов является нейтрализация действия норм и принципов материального права с помощью норм процессуального права.

1. Устанавливается процессуальный порядок, при котором права и свободы, закрепленные в нормах и принципах материального права, не могут реализоваться гражданами непосредственно. Объективное право становится субъективным правом гражданина только после осуществления процедуры правоприменения (1. С. 4-5). Вводится разрешительный способ реализации гражданином своего права. Например, чтобы воспользоваться свободой печати, закрепленной в ст. 50 Конституции СССР 1977 года (2), гражданин должен был получить разрешение на публикацию своего печатного произведения в органах цензуры. Правоприменительный порядок реализации прав обеспечивает опеку государства за каждым гражданином в тоталитарном обществе. Управленческие группы осуществляют жесткий контроль за использованием гражданами своих прав и пресекают действия не выгодные бюрократии. В процессе правоприменения они выясняют цели использования права гражданином, определяют порядок, форму и пределы его реализации. Так, если граждане намерены выйти на демонстрацию для поддержки вождя своей страны, они получают разрешение на проведение этой демонстрации и государственную поддержку ее. Если же они намерены критиковать правительство, то всегда найдется массу причин не разрешать демонстрацию, а то и привлечь инициаторов к ответственности. Законодательство может декларировать обязанность гражданина уведомлять о намерении воспользоваться своим правом, а фактически вводить разрешительный порядок его использования. Например, власти Москвы, в последние годы, пытались превратить регистрацию, пребывающих в город граждан, в выдачу разрешений на жительство. Для того чтобы превратить процесс правоприменения в реализацию воли управленческих групп, он может носить закрытый характер. К процедуре принятия решений не допускаются представители общественности или подбираются такие представители, которые удобны государственным управленцам.

Затруднения в реализации прав граждан создаются с помощью усложнения процедур получения разрешения на использование прав. Например, Конституция РФ 1993 года (3) провозглашает свободу экономической деятельности (ч. 1 ст. 8) и право каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской деятельности (ч. 1 ст. 34). При характеристике процедур реализации этого права, часто употребляется словосочетание «административные барьеры». Они возникают на каждом шагу у желающих воспользоваться своим правом на предпринимательство. Президент РФ сам взялся за устранение этих барьеров. Приняты законы об упрощении порядка регистрации предпринимателей (4), о порядке проведения контроля за деятельностью предпринимателей (5), но результат их действия пока мало заметен. Слишком много управленцев заинтересовано в получении коррупционной ренты, которая выплачивается при преодолении различных административных барьеров.

2. Для воспрепятствования использования гражданами своих прав, управленческие группы могут не принимать нормы, устанавливающие порядок их реализации. Ч. 3 ст. 59 Конституции РФ 1993 года предоставила гражданам право на замену несения воинской службы альтернативной гражданской службой. Закон о порядке получения этого права и порядке осуществления альтернативной гражданской службы был принят только в 2002 году (6). При этом, чтобы желающим воспользоваться своим правом на альтернативную гражданскую службу было меньше, порядок ее прохождения, по словам правозащитников, больше похож на каторжные работы (7. С. 2.).

Установленный процессуальный порядок реализации права может создавать только внешнюю видимость воплощения материальной нормы в жизнь. Гражданин, в рамках установленного процесса, не достигает своей цели, не может реализовать свой интерес. Например, процедуры выборов гражданами своих представителей в органы власти, в современной России, имеют достаточно демократический характер, но часто не обеспечивают выражение воли избирателей. В силу этого, многие граждане России, считают бесполезным своё участие в избирательных кампаниях.

3. Затруднить использование прав и свобод человека может неудовлетворительный процесс охраны и защиты этих права. В правозащитных изданиях много говорится о недостатках процедур контроля прокуратуры и международных правозащитных организаций за исполнением должностными лицами и органами российского государства своих обязанностей. Это приводит, например, к систематическим нарушениям прав и свобод граждан в Чечне (8. С. 2.).

Должностные лица безбоязненно посягают на права и свободы граждан в силу того, что процесс возможного привлечения их к юридической ответственности носит внутрикорпоративный характер. Руководитель органа власти или учреждения сам решает, наказать подчиненного за посягательства на права граждан (привлечь к ответственности в дисциплинарном порядке, передать материалы в правоохранительные органы) или поощрить за это. Например, сегодня, руководители органов власти в России часто поддерживают закрытость работы своих подчиненных, нарушая требования ч. 4 ст. 29 Конституции РФ.

Законодатель может уклониться от нормативного закрепления процедур защиты прав и свобод граждан. Так, в СССР только в 1989 году был принят Закон «О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан» (9), хотя само право на судебное обжалование было провозглашено в Конституции СССР еще в 1977 году (ч. 2 ст. 58).

Очевидно, что в защите прав и свобод граждан большое значение имеют процедуры выявления фактов правонарушений, расследования их и привлечения виновных к ответственности. Управленческие группы стараются исключить самих заинтересованных лиц, т.е. потерпевших, из этого процесса. Уголовный процесс в СССР вообще не рассматривал потерпевшего как сторону в процессе (10. С. 11.). Сегодня законодатели в России отказались от введения в уголовный процесс частного расследования и широкого участия потерпевшего в качестве частного обвинителя.

Существенно мешает защите прав и свобод граждан усложненный судебный порядок этой защиты. Силы и средства, затрачиваемые на восстановление права, могут превышать полученный результат. Есть надежда на то, что повсеместное введение мировых судов и административной юстиции, отчасти, сможет решить эту проблему.

Произвести реализацию ряда прав, производить их охрану и защиту иногда вообще невозможно без участия государственных органов и должностных лиц. Результативность этой деятельности будет зависеть от того, насколько названные должностные лица зависят от общества. Чтобы уменьшить эту зависимость вводится особый процессуальный порядок формирования органов власти и их взаимосвязи между собой. Номенклатурный порядок формирования судейского корпуса в советском государстве и зависимость судей от партийного аппарата позволяли превратить суды в органы расправы и политических репрессий (11. С. 11-27).

История СССР показывает, как уголовный процесс превращался в способ лишения человека права на жизнь, здоровье, свободу. За счет упрощения процедур уголовного преследования тысячи граждан, подозреваемых в не лояльности правящим группам в РСФСР, а затем в СССР были расстреляны, лишены свободы по решению так называемых «троек» (12. С. 279-287).

Неудовлетворительная защита прав граждан не всегда связана с прямым желанием управленческих групп создать препятствия в их реализации. Ряд мероприятий в рамках уголовного процесса сегодня трудно реализовать в связи с недостатком материальных, финансовых средств (защита свидетелей, потерпевших), отсутствием квалифицированных кадров (проведение ряда экспертиз).

Для эффективной реализации ст. 2 Конституции РФ 1993 года, провозглашающей человека, его права и свободы высшей ценностью, необходимо знать те приемы и методы, которые наработаны бюрократической системой для нейтрализации норм законов.

ИСТОЧНИКИ

1. Витрук Н.В. Акты применения права в механизме реализации прав и свобод личности // Правоведение. 1983. № 2.
2. Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 41. Ст. 617.
3. Российская газета. 1993. 25 декабря.
4. СЗ РФ. 2001, № 33 (Часть 1). Ст. 3431.
5. СЗ РФ. 2001. № 33 (Часть 1), ст. 3436.
6. Закона «Об альтернативной гражданской службе» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3030.
7. Арбатов А. Генерал-депутаты // Новая газета. 2002. № 44.
8. Политковская А. Профанация Европы // Новая газета. 2003. № 1.
9. Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1989. № 22. Ст. 416.
10. Фаткуллин Ф.Н. Обвинение и изменение его в суде. Казань. 1963.
11. Савицкий В.М. Организация судебной власти в Российской Федерации. М.: «БЕК», 1996.
12. Кудрявцев В., Трусов А. Политическая юстиция в СССР. М.: Наука, 2000.

29. Принципы Конституции РФ и правосознание российского общества

// Конституционное развитие России: история и современность. Материалы всероссийской конференции. Ч. 1. Екатеринбург. 2003. С. 139-142

с. 139

Политологи отмечают, что в России пока нет конституции как документа, ставшего результатом общественного договора. Конституция 1993 года откровенна, дана управленческой элитой страны. При этом главным фактором ее появления является не демократическое движение внутри страны, а желание управленческих элит придать себе демократический имидж в глазах западной общественности. В результате, страна получила документ, содержащий большое количество правовых идей, заимствованных из западной правовой культуры. С точки зрения автора этих строк, данное заимствование имеет большое прогрессивное значение для развития России. При этом, необходимо учитывать, что правосознание значительной массы россиян имеет черты, которые присущи для так называемой восточной правовой культуры. В результате, нормы и принципы Конституции РФ 1993 года не находят социальной опоры в обществе и нарушение их государственными органами не вызывает массового протеста.

1. Развитие механизма государства твердо идет по пути **ликвидации разделения властей**, которое предусмотрено ст. 10 Конституции РФ. Для всех очевидно, что власть в стране все больше концентрируется в руках главы государства. Это не только не вызывает протеста в обществе, но всячески поддерживается им. Вера в вождя, подорванная в 80-90-е годы XX века, в связи с частой сменой правителей и их явной не авторитетностью, вновь обретает опору и становится массовой. Население готово без всякого насилия поддержать политику ограничения власти парламента в пользу расширения полномочий главы государства. Страна духовно готова родить «бонапартизм» и превратить республику (ст. 1 Конституции РФ) в юридическую фикцию.

2. Население, привыкшее к патерналистским отношениям и государственной опеке, не возражает против того, что государственный аппарат постепенно возвращает свое **господствующее положение в духовной сфере**, осуществляет контроль над основными каналами распространения информации. Фактически, в нарушение ч. 5 ст. 29 Конституции РФ, в стране вводит цензуру. Обществу навязывается выгодная обособленным управленческим группам идеология этатизма, вождизма и патернализма. Это является откровенным нарушением запрета устанавливать какую-либо идеологию в качестве государственной (ч. 2 ст. 13 Конституции РФ). Государство восстанавливает разрушенный в прошлые годы пропагандистский аппарат и постепенно заменяет идеологическое многообразие, провозглашенное в ч. 1 ст. 13 Конституции РФ, единомыслием. С этой целью используется религия, идеи патриотизма, великодержавия, восстановления традиционных русских ценностей.

4. Конформистски настроенное население, привыкшее к культуре насилия, участвуя в выборах органов государственной власти, делают ставку на победителя. Люди не понимают, что для сохранения демократического государства с республиканской формой правления (ст. 1 Конституции РФ) нужна **сильная демократическая оппозиция**, которая способна постоянно критиковать правящую группу, угрожать ей сменой власти, в случае, если она будет действовать в ущерб обществу. Поддержка наиболее сильного кандидата во власть приводит к тому, что силы оппозиции тают на глазах. Большая часть политиков, которые раньше определяли себя как оппозиция, что бы избежать политической смерти, поспешили присоединиться к правящему блоку, возглавляемому главой государства.

5. **Многopартийная система**, возникшая в России в 90-е годы XX века и предусмотренная ч. 3 ст. 13 Конституции РФ постепенно превращается в двухпартийную или даже однопартийную. Ключевая политическая борьба разворачивается между двумя партиями авторитарной ориентации, которые готовы похоронить большую часть провозглашенных конституционных принципов.

6. Не вызывает широкого протеста у населения откровенное нарушение государственным аппаратом ч. 4 ст. 13 Конституции РФ, требующей **равенства перед законом всех общественных объединений**. Использование так называемого административного ресурса выводит на ключевую роль в политике партеобразное объединение государственных управленцев страны. Данное объединение нельзя назвать партией, поскольку оно создается не гражданским обществом, а самим государственным аппаратом и выполняет роль теневого государственного подразделения, позволяющего управленческим группам подчинить себе общество.

7. Пассивность значительной части населения страны приводит к тому, что граждане **не используют своих политических права**. Демократия, провозглашенная в ст. 1 Конституции приобретает формальный характер. Граждане не интересуются информацией о деятельности государства, отказываясь от своего права искать и получать информацию (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ). Они не участвуют в профсоюзной и партийной деятельности для защиты своих интересов, не используя

свое право, предусмотренное ч. 1 ст. 30 Конституции РФ. Уничтожение ряда свободных средств массовой информации не привело к массовым митингам, демонстрациям, шествиям, пикетированию, как это случалось в подобных случаях в европейских странах. Люди не пожелали воспользоваться своими правами, закрепленными в ст. 31 Конституции РФ. Государство, в соответствии с ч. 2 ст. 32 Конституции РФ создает все условия для проведения выборов в стране. На это тратятся колоссальные средства. Население отвечает на это массовым абсентеизмом. Оно как бы говорит, правьте нами как вам будет угодно. Часто, граждане отказываются даже от своего права на жалобу (ст. 33 Конституции РФ), ограничиваясь ворчанием на плохую работу государственных и муниципальных органов. Работа большинства судов страны продолжает оставаться келейной. Граждане не используют своего права участвовать в отправлении правосудия (ч. 5 ст. 32 Конституции РФ). Формально открытые для граждан заседания суда, при отсутствии публики, фактически оказываются закрытыми.

8. Вера в «добраго царя» является основой для **централизации власти** в стране. Политическая пассивность населения приводит к вырождению региональных политиков. Постепенно они превращаются в государственных чиновников. Занятие ими должностей связывается не с поддержкой их населением на местах, а с утверждением их кандидатуры в центральных органах. Население готово проголосовать за того, кто заручится поддержкой главы государства. Это связано еще и с финансовым унитаризмом. Концентрация финансовых ресурсов в центральных органах приводит к тому, что идеальным главой региона является человек, способный выпросить эти ресурсы для своего региона. Утверждение, что Россия является федеративным государством (ст. 1 Конституции РФ) все в большей мере становится юридической фикцией.

8. Беглого знакомства с деятельностью большинства государственных учреждений достаточно для того, чтобы сделать вывод: **человек**, его права и свободы не являются в нашей стране **высшей ценностью**, как записано в ст. 2 Конституции РФ. Государственные чиновники очень часто не признают прав и свобод человека и гражданина, не соблюдают их и отказываются их защищать. Права и свободы человека и гражданина часто не определяют деятельности исполнительной власти и местного самоуправления, как того требует ст. 18 Конституции РФ. Причиной этого является пассивность самих людей, отказ защищать свои права и свое достоинство. По-прежнему, основным свойством значительного числа российских граждан является стойкость в несении тягот и лишений, на которые их обрекает государственный аппарат.

9. В России пока нет социальных гарантий для реализации принципа **местного самоуправления**, провозглашенного в ст. 12 Конституции РФ. Традиции патернализма, идеология невмешательства в дела органов управления препятствуют развитию реального самоуправления населения на местах. Местные сообщества атомизированы, не представляют собой сплоченных групп, не осознают своих групповых интересов. Они сами отчуждаются от должностных лиц муниципальных органов, позволяют им действовать по собственному усмотрению, злоупотреблять имеющейся у них властью, использовать ее в личных интересах. С другой стороны, муниципальные деятели не могут найти поддержки своей коммунальной политики среди безразличного ко всему населения. Удержание своих должностей они связывают с одобрением их деятельности государственными структурами. Это способствует фактическому устранению самостоятельности местного самоуправления и превращению его в государственное управление, что противоречит принципам, провозглашенным в ст. 12 Конституции РФ.

10. Существенным препятствием на пути построения **правового государства** (ст. 1 Конституции РФ) является не развитость чувства права у населения страны. Споры о том, что есть право, не завершены среди теоретиков права. Студенты юристы часто затрудняются сформулировать свои представления о должном праве. В общественном сознании господствуют позитивистские подходы, в соответствии с которыми идеалы права отождествляются с законодательными положениями, исходящими от государства. Правовое государство отождествляется с государством высокой законности.

Не находит поддержки среди населения такой принцип правового государства как верховенство законов. Люди отождествляют высшую власть в стране с должностью Президента. Неуважение к парламенту приводит к уверенности, что указы Президента должны иметь высшую силу. Значительная часть населения и должностных лиц не знает Конституции своей страны, не понимает провозглашенных в ней принципов и не уважает положения, закрепленные в ней. Это является питательной почвой для воспроизведения традиционного для России верховенства подзаконных актов над законами и Конституцией. Общественное сознание препятствует тому, чтобы Конституция РФ в соответствии с ч. 1 ст. 15 той же Конституции имела высшую юридическую силу, прямое действие и применение на всей территории страны.

Из сказанного следует, что проблемы прогрессивного развития страны, превращение Конституции РФ из манифеста в действующий правовой документ связаны с изменением общественного сознания. Перейти от традиций восточной цивилизации к традициям западной цивилизации не так легко. Для этого требуется длительный промежуток времени и значительные усилия тех групп общества, которые хотели бы видеть свою страну в ряду европейских стран.

30. Денисов С.А. Субъективный элемент механизма нейтрализации норм Конституции РФ 1993 года

Статья написана сборника Кубанского государственного университета. Ноябрь 2003.

Все так называемые транзитные страны сталкиваются с проблемой бездействия норм писаного права¹⁵⁶. Очевидно, что наряду с механизмом реализации норм права в этих обществах действует механизм нейтрализации их. Этот механизм имеет как объективную, так и субъективную составляющую. К объективной составляющей относится, например, слабое развитие российской экономики, которое не позволяет реализовать ст. 7 Конституции РФ, обязывающую государство направить свою политику «на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека»¹⁵⁷.

К субъективной части механизма нейтрализации норм права относится правосознание граждан и должностных лиц.

1. Очевидно, что значительная часть лиц, составляющих сегодня аппарат государственного управления, не считает человека, его права и свободы высшей ценностью, а так же, не признает эти права (иногда не ведат о них), как требует ст. 2 Конституция РФ. Это является причиной массовых нарушений тех норм Конституции РФ, которые закрепляют конкретные права и свободы человека и гражданина (гл. 2 Конституции РФ). Аппарат исполнительной власти формируется без участия общества и даже без решающего участия представителей этого общества и ориентирован на исполнение воли своего непосредственного начальства, а затем вышестоящего начальства. Служащие государственного аппарата не отвечают за свои поступки перед членами общества и, пока существует такая система формирования и деятельности органов власти, не будут уважительно относиться к человеку, его правам и свободам.

2. Существенным препятствием в реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина во всех странах с доминированием восточной модели культуры является патерналистское сознание как управляемых так и управляющих. Отношения между главой государства и возглавляемым им аппаратом управления с одной стороны и населением с другой стремятся к реализации принципа отцовской опеки над подданными с одной стороны и сыновней покорности с другой. Это традиционные для российского общества отношения¹⁵⁸. Семеон Полоцкий доказывал, что царь для своего народа, что отец и мать для своих детей (чад)¹⁵⁹. М. Горький так и называл партию большевиков «партией-нянькой 170 миллионов детей», имея в виду население СССР. Эта «нянька», — писал он, — мощно и успешно воспитывает это население¹⁶⁰.

Сегодня идеи патернализма позволяют оправдывать не конституционные действия аппарата управления заботой о народе. С другой стороны значительная часть населения продолжает верить, что все общественные проблемы за них будет решать государственный аппарат. В результате, они отказываются от реализации своих политических прав (ст. 29-32 Конституции РФ), придерживаясь традиционного для Востока принципа даосизма – не деяния¹⁶¹.

Дух патернализма несовместим в сознании человека со свободолобием, с самоуважением. Люди, готовые принять опеку со стороны государства, добровольно ограничивают свою дееспособность при реализации не только политических, но и личных прав.

3. Блокирует реализацию конституционных норм во всех странах с восточными ценностями идеология вождизма. Как и патернализм, она стимулирует отказ населения участвовать в политической жизни страны. Люди не надеются на себя, на свои силы, отказываются от формирования гражданского общества и добровольно меняют свой статус гражданина на статус подданного.

Распространение идей вождизма может привести к полному блокированию действия норм Конституции, закрепляющих демократию, республиканскую форму правления, разделение властей, федеративное государственное устройство, самоуправление муниципальных образований, правовое государство. Остается только видимость их реализации, внешнее соблюдение ритуалов, за которым нет содержания.

Большинство, готовое вручить свою судьбу «доброму царю» (президенту), формирует парламент из сторонников главы государства. В результате, республика превращается в диктатуру одного человека, который через

¹⁵⁶ Riggs Fred W. Administration in Developing Countries. The Theory of Prismatic Society. Boston., 1964. P. 59-60.

¹⁵⁷ Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий. М., 1997. С. 55-58.

¹⁵⁸ История политических учений. Вып. 2. М.: Юрист, 1996. С. 227-250.

¹⁵⁹ История политических учений. Вып. 2. М.: Юрист, 1996. С. 231.

¹⁶⁰ История России 1917-1940. Хрестоматия. Екатеринбург. 1993. С. 285.

¹⁶¹ Панарин А.С. Политология. О мире политики на Востоке и на Западе. М.: «Книжный дом «Университет», 1999. С. 204-216.

своих сторонников в парламенте издает законы и сам их реализует в той мере, в какой считает нужным. Усиление главы государства приводит к формированию мощной исполнительной ветви власти ни кому не подконтрольной. В этих условиях суд неизбежно потеряет свою независимость. Принцип законности перестает действовать и заменяется действием принципа произвола. Правоохранительные органы превращаются в органы репрессий, используемые главой государства для расправы со своими противниками, в частности, для устранения политической оппозиции. Неограниченная власть государственного аппарата несовместима с идеей правового государства. Централизация власти в стране устраняет федеративные отношения, закрепленные в писаном праве, как это было в СССР. Вертикаль власти выстраивается сверху донизу и не допускает самостоятельного решения дел населением на местах.

Распространению антидемократических идей вождизма способствует идеология реванша, великодержавия.

4. Подрывает основы конституционного строя России неуважение должных лиц и значительной части граждан к праву на предпринимательство и праву частной собственности (ст. 8, 34-36 Конституции РФ). Ссылаясь на необходимость реализации общественных задач, представители государственного аппарата, включая депутатов представительных органов, принимают меры по ограничению прав человека на занятие предпринимательством, что называется сегодня созданием «административных барьеров». Работники правоохранительных органов пренебрежительно относятся к своим обязанностям по защите права частной собственности, а порой и сами посягают на эти права. Отношение к предпринимательству, как к чему-то не чистому, приводит к тому, что значительная часть граждан отказывается от использования своих способностей и имущества для предпринимательской деятельности. Эта деятельность остается уделом немногих. Такое состояние, в свою очередь, является основной причиной медленного выхода страны из экономического кризиса, острого противоречия между небольшой группой имущих предпринимателей и массой неимущих наемных рабочих. Данное противоречие активно используется представителями левого движения, которые строят планы еще большего ограничения прав граждан на предпринимательство, на частную собственность и возврата к авторитаризму, т.е. к фактическому устранению действия нынешней Конституции РФ.

5. Значительным препятствием для реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина является крайний индивидуализм части российских граждан, стремление реализовать свое право в ущерб другим. В отечественной философии распространяется миф, что российское общество является коллективистским. За коллективизм принимается узко групповая Мы-идентичность¹⁶². Она предполагает, тесное объединение людей в группы (семья, род, племя, объединение единомышленников, соседей по дому, школьных друзей), которые противопоставляют себя другим подобным группам. Внутри этих групп, действительно, существует взаимопомощь, но нарушение прав лиц, не входящих в эти группы не считается аморальным. У людей с узко групповой Мы-идентичностью ослаблено чувство принадлежности к гражданам одного города, одного региона, одной страны. Индивидуализм и групповщина мешают людям объединиться в гражданское общество для совместного использования своих прав и свобод, для того, чтобы подчинить государственный аппарат своей власти. Все это мешает воплотить в жизнь конституционные нормы, закрепляющие право людей на территориальное самоуправление, на федеративное устройство государства. Неорганизованность народа приводит к тому, что в стране нет сильной политической оппозиции. Это, в свою очередь, неизбежно способствует движению страны от республики к диктатуре, от демократии к авторитаризму.

Узко групповое сознание управленцев является основой для массового распространения коррупции в стране, которая заключается в том, что представители аппарата управления реализуют свои личные и групповые интересы за счет посягательства на права граждан.

6. Духовной основой любого демократического общества, со времен Древних Афин¹⁶³, является разум граждан общества, их критическое отношение к действительности, плюрализм идей. Все не демократические общества основаны на мистической вере, чувственности, единомыслии большинства народа. Манипулируя общественным сознанием, аппарат управления делает формальными нормы Конституции, провозглашающие республику и демократию. Для удержания сознания людей на детском уровне аппарат управления государством в нарушении конституции стремится поставить под свой контроль все каналы распространения массовой информации, ограничить доступ людей к полным и качественным знаниям о жизни общества и деятельности органов управления обществом, ликвидировать инакомыслие, навязать обществу определенный набор мифов.

7. Одним из популярных мифов, препятствующих формированию конституционного правосознания в России, является миф о неизменности архетипа народа. Если бы он соответствовал действительности, то древние славяне не смогли бы перейти от язычества к христианству. Невозможен был бы переход от свободы к крепостничеству, а от него обратно к свободе в XIX веке. Древние германцы, покорившие Рим, должны были бы оставаться варварами язычниками и не могли бы никогда трансформироваться в народ давший жизнь европейской цивилизации, которая так не нравится отечественным консерваторам.

Чтобы реализовать названный миф и не допустить распространения в России конституционного демократического и гуманистического сознания, консерваторы пугают народ тем, что переход к названным ценностям, типичным для западной культуры, приведет к унижению и разрушению национальной среды¹⁶⁴, уничтожению культурной самобытности российского народа.

Таким образом, реализация конституционных принципов и норм во многом зависит от развития общественного сознания россиян. Свою существенную лепту в это развитие могут внести органы образования.

¹⁶² Норберт Э. Общество индивидов. М.: Праксис, 2001. С. 247-248.

¹⁶³ Поппер К.Р. Открытое общество и его враги. Т. 1. Чары Платона. М.: Феникс, 1998. С. 232.

¹⁶⁴ Арановский К.В. Конституционная традиция в российской среде. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. С. 631.