

ДЕНИСОВ С.А.

**СБОРНИК
ПУБЛИКАЦИЙ**

Том V

На правах рукописи

**ЕКАТЕРИНБУРГ
2007**

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: denisov@fromru.com

Данный сборник помещен на сайте Гуманитарного университета г. Екатеринбурга www.gu.ur.ru/Studies/Studies_Ur.htm

С поправками на 1 июня 2007 г.

Содержание тома 5

СОДЕРЖАНИЕ ТОМА 5	3
ТОМ V	6
1. НЕЙТРАЛИЗАЦИЯ НОРМ МАТЕРИАЛЬНОГО ПРАВА С ПОМОЩЬЮ НОРМ ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА	6
// Государство, право и управление. Материалы III Всероссийской межвузовской научно-практической конференции / Под ред. Кобаненко, С.М. Зубарева. Вып. 1. М.: ГГУ. 2003. С. 71-74.	
2. ОБОСОБЛЕННЫЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ГРУППЫ И ИХ МЕСТО В РОССИЙСКОМ ОБЩЕСТВЕ	9
// Тезисы докладов и выступлений на II Всероссийском социологическом конгрессе «РОССИЙСКОЕ ОБЩЕСТВО И СОЦИОЛОГИЯ В XXI ВЕКЕ: СОЦИАЛЬНЫЕ ВЫЗОВЫ И АЛЬТЕРНАТИВЫ»: В 3-х томах. М.: Альфа-М, 2003. Т. 2. С. 218-220.	
3. НЕЙТРАЛИЗАЦИЯ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН ПОСРЕДСТВОМ НОРМ ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА	10
Выступление на конференции «Совершенствование законодательства: вчера, сегодня, завтра» в г. Курске. 26 апреля 2004 года.	
4. ДЕНИСОВ С.А. ИНФОРМАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА КАК УСЛОВИЕ ДЛЯ РАЗВИТИЯ КОРРУПЦИИ В СТРАНЕ // ОБРАЗОВАНИЕ ПРОТИВ КОРРУПЦИИ: СБОРНИК СТАТЕЙ. ВОЛГОГРАД: ВРОО «ЮРИДИЧЕСКАЯ НАРОДНАЯ ШКОЛА», 2003. С. 37-42.	12
5. ОТНОШЕНИЕ ОБОСОБЛЕННЫХ ОТ ОБЩЕСТВА УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ГРУПП К ИДЕЕ СВОБОДЫ	15
Коллизии свободы в постиндустриальном обществе: Материалы международной научно-практической конференции, проведенной Гуманитарным университетом (г. Екатеринбург) и Фондом Фридриха Наумана (ФРГ) 15-16 мая 2003 года. Екатеринбург: Изд-во Гуманитарного ун-та, 2003. С. 280-283.	
6. ПЕРВЫЙ ЭТАП АНТИБЮРОКРАТИЧЕСКОЙ РЕВОЛЮЦИИ В РОССИИ	17
Статья написана для выступления на конференции «Государственность России в конце XX века: революция или реформы». Москва. 2003 год.	
7. РОЛЬ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ В ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКЕ РОССИИ	24
// Современные проблемы взаимодействия материального и процессуального права России: Материалы Всероссийской научно-практической конференции (17-18 апреля 2003 года). Ч. 1. Екатеринбург: Изд-во УРГЮА, 2004. С. 123-127.	
8. МЕХАНИЗМ НЕЙТРАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА, ДЕЙСТВУЮЩИЙ В СУБЪЕКТАХ ФЕДЕРАЦИИ	27
Тезисы выступления на конференции в Международном институте экономики и права. Г. Тюмень, 2003 года.	
9. МЕХАНИЗМ НЕЙТРАЛИЗАЦИИ ПРАВ ГРАЖДАН В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	29
// Государство и право, 2003. № 11. С. 18-20 (сокращенный вариант)	
// Административно-правовой статус гражданина. М.: Институт государства и права АН РФ, 2004. С. 96-106.	
1. Правовой механизм нейтрализации прав граждан	
2. Условия действия механизма по нейтрализации прав граждан	
10. ВОЗМОЖНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В РОССИИ МИРОВОГО ОПЫТА РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ОМБУДСМАНА	33
Материал подготовлен к IV Ежегодной конференции программы «Омбудсман». Июнь 2003. Г. Пушкин.....	

11. РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О РЕГИОНАЛЬНОМ УПОЛНОМОЧЕННОМ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИИ	36
МАТЕРИАЛ ПОДГОТОВЛЕН К IV ЕЖЕГОДНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ ПРОГРАММЫ «ОМБУДСМАН». Июнь 2003. Г. Пушкин.....	36
12. АНАЛИЗ КОРРУПЦИОННОГО ЮРИДИЧЕСКОГО КЛИМАТА СТРАНЫ И ВЫРАБОТКА НА ЕГО ОСНОВЕ ПРОГРАММ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ	38
РАБОТА ВЫПОЛНЕНА НА ГРАНТ, ПРЕДОСТАВЛЕННЫЙ АМЕРИКАНСКИМ УНИВЕРСИТЕТОМ Г. ВАШИНГТОНА, США И МОСКОВСКИМ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИМ ЦЕНТРОМ ПО ПРОБЛЕМАМ ТРАНСНАЦИОНАЛЬНОЙ ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТИ И КОРРУПЦИИ ПРИ ИНСТИТУТЕ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА РАН, Г. МОСКВА, РОССИЯ	38
1. БЛАГОПРИЯТНОСТЬ ПОЗИТИВНОГО ПРАВА ДЛЯ КОРРУПЦИИ.....	38
2. МЕТОДИКА ИССЛЕДОВАНИЯ	38
3. ОСНОВНЫЕ СВОЙСТВА ПОЗИТИВНОГО ПРАВА, СОСТАВЛЯЮЩИЕ БЛАГОПРИЯТНЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ КЛИМАТ ДЛЯ КОРРУПЦИИ.....	39
4. БЛАГОПРИЯТНОСТЬ КОРРУПЦИОННОГО ЮРИДИЧЕСКОГО КЛИМАТА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ	40
5. СОЗДАНИЕ НЕ БЛАГОПРИЯТНОГО ДЛЯ КОРРУПЦИИ ЮРИДИЧЕСКОГО КЛИМАТА И ВЫРАБОТКА ПРОГРАММ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ.....	43
СПРАВКА	47
О ПРОВЕДЕННЫХ ИССЛЕДОВАНИЯХ	47
ПРИЛОЖЕНИЕ № 2	48
СПРАВКА	48
О РЕЗУЛЬТАТАХ АНКЕТИРОВАНИЯ ПО АНКЕТЕ № 1.	48
СПРАВКА	49
О РЕЗУЛЬТАТАХ АНКЕТИРОВАНИЯ ПО АНКЕТЕ № 2.	49
СПРАВКА	51
О РЕЗУЛЬТАТАХ АНКЕТИРОВАНИЯ ПО АНКЕТЕ № 3.	51
13. АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ НОРМЫ ЕВРОПЕЙСКОГО ПРАВА И ПРОБЛЕМЫ ИХ ВОСПРИЯТИЯ В РОССИИ	53
// РОССИЙСКИЙ ЕЖЕГОДНИК МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА. СПБ.: СОЦИАЛЬНО-КОММЕРЧЕСКАЯ ФИРМА «РОССИЯ-НЕВА», 2003. С. 316-323.....	53
14. КОНСТИТУЦИЯ РФ 1993 ГОДА КАК ПРАВОВОЙ ДОКУМЕНТ ПЕРВОГО ЭТАПА АНТИБЮРОКРАТИЧЕСКОЙ РЕВОЛЮЦИИ В РОССИИ	57
// КОНСТИТУЦИЯ КАК СИМВОЛ ЭПОХИ: В 2-х ТОМАХ. Т. 1. М.: ИЗД-ВО МГУ, 2004. С. 107-113.....	57
15. ВЛИЯНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ И ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ ОБЩЕСТВА НА РЕАЛИЗАЦИЮ НОРМ КОНСТИТУЦИИ РФ 1993 ГОДА	60
// WWW.GU.UR.RU//STUDIES/STUDIES_UR.HTM	60
16. ДЕНИСОВ С.А. МЕХАНИЗМ НЕЙТРАЛИЗАЦИИ ПРАВ ГРАЖДАН НА ПОЛУЧЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННО-ЗНАЧИМОЙ ИНФОРМАЦИИ И ЗАДАЧИ ЕГО ДЕМОНТИРОВАНИЯ // WWW.GU.UR.RU//STUDIES/STUDIES_UR.HTM	63
1. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ЭЛЕМЕНТ МЕХАНИЗМА НЕЙТРАЛИЗАЦИИ	63
2. ПОЛИТИКО-ОРГАНИЗАЦИОННЫЙ ЭЛЕМЕНТ МЕХАНИЗМА НЕЙТРАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ИНФОРМАЦИЮ	64
3. ИДЕОЛОГИЧЕСКИЙ ЭЛЕМЕНТ МЕХАНИЗМА НЕЙТРАЛИЗАЦИИ ПРАВ ГРАЖДАН НА ИНФОРМАЦИЮ	64
4. ПРАВОВАЯ СИСТЕМА КАК ЭЛЕМЕНТ МЕХАНИЗМА НЕЙТРАЛИЗАЦИИ ПРАВ ГРАЖДАН НА ПОЛУЧЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ.....	65
5. ПРАВОВЫЕ МЕРЫ ПО ДЕМОНТИРОВАНИЮ МЕХАНИЗМА НЕЙТРАЛИЗАЦИИ ПРАВ ГРАЖДАН НА ИНФОРМАЦИЮ.....	67
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	70
17. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ БЮРОКРАТИЧЕСКИХ ЧЕРТ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА	71
WWW.GU.UR.RU//STUDIES/STUDIES_UR.HTM	71
18. ПРИНЦИПЫ КОНСТИТУЦИИ РФ И ПРАВОСОЗНАНИЕ РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА .73	73
// КОНСТИТУЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ РОССИИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ. МАТЕРИАЛЫ ВСЕРОССИЙСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ. Ч. 1. ЕКАТЕРИНБУРГ. 2003. С. 139-142.....	73
19. ЕСТЕСТВЕННОЕ ПРАВО В ЗАПАДНОМ И ВОСТОЧНОМ ПРАВОВОМ СОЗНАНИИ	75

// ПРАВО КАК ЦЕННОСТЬ: МНОГООБРАЗИЕ ИСТОРИЧЕСКИХ ФОРМ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ. КРАСНОДАР: КУБГУ. 2004. С. 64-67.....	75
20. СУБЪЕКТИВНЫЙ ЭЛЕМЕНТ МЕХАНИЗМА НЕЙТРАЛИЗАЦИИ НОРМ КОНСТИТУЦИИ РФ 1993 ГОДА	76
Статья написана сборника Кубанского государственного университета. Ноябрь 2003.	76
21. ФОРМИРОВАНИЕ СВОБОДНОГО ГРАЖДАНИНА РОССИИ.....	78
Статья в журнал «ПРАВОВОЕ ОБРАЗОВАНИЕ». Г. Екатеринбург. Ноябрь 2003	78
22. ДВЕ ТЕНДЕНЦИИ В РАЗВИТИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ В РОССИИ.....	79
// Научные труды. Российская академия юридических наук. Выпуск 4. В трех томах. Том. 1. М.: Издательская группа «Юрист», 2004. С. 312-315.	79
23. ПРЕОДОЛЕНИЕ СТЕРЕОТИПОВ СОЗНАНИЯ, СВОЙСТВЕННЫХ ВАРВАРСКИМ И ВОСТОЧНЫМ МОДЕЛЯМ ЦИВИЛИЗАЦИЙ В ХОДЕ УСВОЕНИЯ ЦЕННОСТЕЙ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА	81
// www.gu.ur.ru//STUDIES/STUDIES_UR.HTM	81
1. ЧЕЛОВЕК ИЛИ ГОСУДАРСТВО (ГУМАНИЗМ ИЛИ ЭТАТИЗМ)	81
2. ЧРЕЗМЕРНАЯ ТЕРПИМОСТЬ, ПАССИВНОСТЬ И КОНСЕРВАТИЗМ.....	82
3. ПРЕКЛОНЕНИЕ ПЕРЕД СИЛОЙ.....	84
4. ПРЕОБЛАДАНИЕ ЧУВСТВ И ВЕРЫ НАД РАЗУМОМ.....	84
5. ПАТЕРНАЛИЗМ.....	85
6. ОТСУТСТВИЕ ОЩУЩЕНИЯ ЕДИНСТВА НАРОДА	86
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	87
24. ЭТАТИЗМ, КАК ИДЕОЛОГИЧЕСКАЯ ОСНОВА НЕЙТРАЛИЗАЦИИ ДЕЙСТВИЯ НОРМ КОНСТИТУЦИИ РФ	88
// www.gu.ur.ru//STUDIES/STUDIES_UR.HTM	88
25. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ООН ПО РАЗВИТИЮ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В РОССИИ	90
// Российский ежегодник международного права. Санкт-Петербург: Социально-коммерческая фирма «Россия-Нева. 2005. С. 251-257.....	90
26. ИМИТАЦИЯ ЗАПАДНОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ В ОФИЦИАЛЬНОМ ПРАВЕ И РОССИЙСКАЯ РЕАЛЬНОСТЬ.....	94
Выступление на Второй международной конференции «Взаимодействие политической науки и органов государственной власти в формировании политических процессов в РФ и новых независимых государствах. 6 февраля 2003 года.....	94
27. НАРУШЕНИЕ ГОСУДАРСТВОМ ПРАВ ГРАЖДАН НА ИНФОРМАЦИЮ.....	99
// Информационная эпоха: Мир – Россия – Урал: VII международная научно-практическая конференция, проведенная Гуманитарным университетом и Генеральным консульством США в Екатеринбурге 12-13 мая 2004 года: Материалы. В 2-х томах. Т. 2. Екатеринбург, 2004. С. 30-33.	99

ТОМ V.

Денисов С.А.

1. Нейтрализация норм материального права с помощью норм процессуального права

// Государство, право и управление. Материалы III Всероссийской межвузовской научно-практической конференции / Под ред. Кобаненко, С.М. Зубарева. Вып. 1. М.: ГГУ. 2003. С. 71-74.

С. 71

Под давлением тех или иных общественных групп государство часто вынуждено закреплять в законах нормы и принципы, которые оно не собирается выполнять. Государственный аппарат может саботировать действие норм, которые закрепляют демократию, права и свободы человека и гражданина, ограничение всевластия государства и его аппарата, ответственность государства, его органов перед личностью. Это вполне понятная реакция, поскольку указанные выше нормы нацелены на то, чтобы сделать управленцев, составляющих государственный аппарат, подконтрольными обществу, выполняющими его волю. Управленческие группы, стремясь сохранить свою независимость и самодержавность, могут создавать мощный механизм нейтрализации закрепленных в конституции и законах норм. Один из приемов, входящий в этот механизм, заключается в создании такого процессуального порядка реализации материальных норм позитивного права, который до определенной степени ограничивает возможности их реализации или устраняет эту возможность вообще.

Проиллюстрировать действие указанного механизма нейтрализации норм материального права с помощью норм процессуального права можно на примере советской и современной системы права. Этот механизм может действовать при регулировании отношений в области экономики, политики и в духовной сфере жизни.

Конституция СССР 1977 года¹ провозглашала, что основу экономической системы СССР составляет общенародная собственность на средства производства (ст. 10). Однако процессуальный порядок принятия важнейших экономических решений был таков, что народ оказывался лишенным права владеть, пользоваться и распоряжаться государственным имуществом. Общественные блага, производимые в обществе с помощью государственного аппарата, отнимались у производителя и распределялись по воле того же аппарата, который и превращался в фактического собственника средств производства.

Основой политической системы СССР провозглашался принцип принадлежности всей власти в СССР народу (ст. 2 Конституции СССР 1977 года), который мог осуществлять её через Советы. Сегодня хорошо известно, как с помощью процессуальных норм, устанавливающих порядок выборов депутатов Советов, удавалось отстранить массы населения от власти. По сложившимся в 20-е годы XX века обычаям, кандидата в депутаты Совета любого уровня мог выдвигать только партийный аппарат, который затем проводил своего избранника через формальное утверждение на собрание какого-нибудь трудового коллектива или органа КПСС,

С. 72

профессионального союза, ВЛКСМ, кооперативной или другой общественной организации (например, ст. 38 Закона СССР «О выборах в Верховный Совет СССР»)². Тогда же закрепился обычай выдвигать не более одного кандидата на депутатское место. В условиях эффективной работы репрессивной машины не могло быть и речи о свободном обсуждении качеств кандидата в депутаты. Как только этот процессуальный порядок был уничтожен, компартия потерпела сокрушительное поражение на выборах в начале 90-х годов XX века.

В правовой и политической литературе много говорят о том, что существующие сегодня процессуальные механизмы формирования органов власти не реализуют волю народа, который объявляется сувереном (например, в ст. 3 Конституции РФ 1993 года)³. Критике подвергается мажоритарная система выборов, при которой контроль над органами государственной власти попадает в руки крупнейшей политической партии. Значительная часть населения оказывается вообще не представлена в органах государственной власти. Не меньше критикуется пропорциональная система выборов, при которой избиратели, отдавшие свои голоса за партии, не набравшие необходимого числа голосов, оказываются не представленными в парламенте. Фактически, победившие партии присваивают себе голоса избирателей, которые были направлены против них. Таким образом, порядок формирования представительных органов не удовлетворительно решает задачу реализации народовластия в стране.

¹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

² Ведомости Верховного Совета СССР. 1978. № 28. Ст. 441.

³ Российская газета. 1993. 25 декабря.

В отечественной литературе много говорилось о том, что закрепленный в ст. 93 Конституции РФ порядок отрешения Президента РФ от должности настолько усложнен, что не позволяет надеяться на возможность его реализации⁴. Поэтому Президент РФ может не выполнять возложенные на него обязанности гаранта Конституции РФ (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ), поскольку привлечение его к ответственности даже за совершение тяжких преступлений становится проблематичным.

Процессуальные нормы могут использоваться для нейтрализации материальных норм, призванных регулировать отношения в духовной сфере жизни. Например, Конституция СССР 1977 года провозглашала право граждан на пользование достижениями культуры (ст. 46). При этом ведомственные инструкции устанавливали специальные правила хранения отдельных книг (спецхраны), архивных материалов и правила доступа к ним только для проверенных лиц, лояльных к партийно-государственному аппарату. Это не позволяло массе населения знакомиться с иностранной литературой, имеющейся в библиотеках, критикующей советский строй, получать правдивые сведения по истории страны. Например, после уничтожения Н. Бухарина все его работы можно было получить для прочтения только по специальному разрешению. То же случилось с работами Сталина после его смерти. Ст. 50 Конституции СССР 1977 года провозглашала свободу слова и печати. При этом действовал цензурный порядок производства всех публикаций, фактически устранявший провозглашенную свободу.

Свобода получения информации провозглашена в Конституции РФ 1993 года (ч. ч. Ст. 29). Федеральный закон «Об основах государственной службы РФ» 1995⁵ года закрепляет принцип гласности в осуществлении государственной службы (п. 9 ст. 5). Но в России все еще не принят закон о доступе граждан к информации, которой располагают государственные органы. Подобные законы, устанавливающие процессуальный порядок получения информации от государственных органов, приняты во всех развитых демократических странах. Например, в США это Закон о

С. 73

свободе информации 1966 года с дополнениями, принятыми в 1994 и 1996 году (Freedom of Information Act 1966 года)⁶. Отсутствие такого закона в России позволяет обеспечить закрытость работы государственных органов, ставит препятствие в реализации ст. 1 Конституции РФ, провозглашающей Россию правовым, демократическим государством.

Рассматривая проблему связи материальных и процессуальных норм невозможно обойти вниманием судебный порядок защиты всех прав и свобод человека и гражданина. Ограничить действие этих прав можно несколькими путями. Первый связан с отсутствием процессуальных норм, предусматривающих судебную защиту. Им долго пользовалось Советское государство, которое в ст. 58 Конституции СССР 1977 года провозгласило право граждан обжаловать действия должностных лиц государственных и общественных органов в суд. При этом Закон СССР «О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан» был принят только 2 ноября 1989 года⁷. В.М. Савицкий отмечает, что история становления судебного контроля за исполнительной властью в СССР - «свидетельство упорнейшего сопротивления могущественного партийно-государственного аппарата любым попыткам хоть на йоту уменьшить его определяющее влияние на жизнь страны, ее внутреннюю и внешнюю политику, на судьбы граждан»⁸.

Второй вариант ограничения прав и свобод человека и гражданина может заключаться в чрезмерном усложнении процессуального порядка защиты этих прав, при котором затрачиваемые усилия (затраченная энергия, время, деньги на судебные расходы) не стоят той выгоды, которую получает человек от восстановления своих прав. В результате, люди предпочитают стойко переносить все лишения или не правовыми путями отстаивать свои права. Этот вариант ограничений прав человека и гражданина действовал в России до введения мировых судов и, в определенной степени, продолжает действовать сегодня при все еще сложных судебных процедурах разрешения простых дел и длительности судебных разбирательств.

Третий путь ограничения прав человека и гражданина связан с чрезмерным упрощением процедур расследования и суда. Примеры этого дает история Советского государства, где органы юстиции подчас превращались в органы политических репрессий⁹. Расправа над личными

⁴ Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий. М., 1997. С. 285-296.

⁵ СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.

⁶ 5 U.S.C. 552 (1994 & Supp. II 1996).

⁷ Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1989. № 22. Ст. 416.

⁸ Савицкий В.М. Организация судебной власти в Российской Федерации. М.: Издательство БЕК. 1996. С. 45.

⁹ Кудрявцев В., Трусов А. Политическая юстиция в СССР. М.: Наука, 2000. С. 221-232; 279-287.

противниками Сталина была обеспечена принятием Постановления ЦИК «О внесении изменений в действующие уголовно-процессуальные кодексы союзных республик», упростившего процесс расследования дел террористических организациях¹⁰. Превратить правосудие в осуществление политических репрессий позволял номенклатурный порядок замещения должностей судей и прокуроров в Советском государстве, не надлежащая защита подозреваемых, о чем говорит И.Л. Пастухов¹¹.

Пренебрежение нормами, устанавливающими порядок имплементации материальных норм международного права¹², нормами, закрепляющими порядок охраны и защиты прав человека, создавало ситуацию, при которой СССР подписывал международные договоры, в которых брал на себя обязательства обеспечивать права и свободы человека и гражданина, но не выполнял их. Только в 1991 году Россия подписала Факультативный протокол к Международному Пакту о гражданских и политических правах, принятому Генеральной Ассамблеей ООН в декабре 1966 год¹³ и ее граждане получили возможность обращаться в ООН с индивидуальными сообщениями в случаях нарушения со стороны государства их прав и свобод. Лишь с мая 1998 года российские граждане получили право обращаться в Европейский Суд по правам человека¹⁴.

Механизм нейтрализации норм материального права, по своим структурным элементам тождественен механизму реализации права, который описывал И.Я. Дюрягин¹⁵. Препятствием для реализации норм материального права могут быть процессуальные нормы, не позволяющие установить надежный контроль за потенциальными правонарушителями, не обеспечивающие выявление всех фактов правонарушения, эффективного расследования их, восстановления нарушенных прав и привлечения виновных к ответственности.

Степень нейтрализации материальных норм с помощью процессуальных норм может быть различной. Она может привести к полному блокированию действия материальной нормы или ограничению ее в какой-то степени. Процессуальные нормы могут создать только видимость реализации материальной нормы права. Так, реализация власти народа в СССР (ст. 1 Конституции СССР 1977 года) осуществлялась в частности через участия его в обсуждении важнейших законопроектов (ст. 5 Конституции СССР 1977 года). Но это обсуждение обеспечивало только видимость демократии, ибо строгого порядка учета внесенных гражданами предложения не существовало, и партийно-государственный аппарат по своему усмотрению решал вопрос о внесении в обсуждаемый проект закона каких-либо изменений. В случаях, если предложения носили кардинальный характер, то за их внесение можно было получить и срок лишения свободы.

Устранение действия материальной нормы может производиться с помощью не принятия процессуальных норм. Так Конституция СССР 1977 года провозглашало право каждой союзной республики свободно выходить из состава СССР (ст. 72), но процессуального порядка осуществления этого права не существовало.

Нейтрализация норм материального права с помощью норм процессуального права может осуществляться сознательно, с целью реализации интересов групп общества, активно участвующих в правотворчестве, но не способных противостоять принятию каких-то норм материального права или желающих создать видимость защиты чьих-то прав. Здесь реализуется политика правового лицемерия или правовой демагогии, о которой пишет В.М. Баранов¹⁶.

Противоречие между материальными и процессуальными нормами могут возникать по объективным причинам, не связанным с волей нормотворцов. Например, права и свободы граждан могут быть ограничены установлением сложной системы их защиты в суде, необходимостью обращения к юристам, высокими материальными затратами, которые не могут себе позволить малоимущие граждане. Но очень часто сам судебный процесс является гарантией от ошибок и произвола судей и не может быть упрощен. Выход из этого положения видится в росте правовой грамотности граждан, увеличении их материального достатка, который позволит каждому пользоваться услугами адвоката и оплачивать необходимые судебные издержки.

В ходе развития демократии в стране необходимо учитывать те приемы и методы, которые применяются обособленными управленческими группами, для того чтобы сохранить свою власть путем нейтрализации отдельных положений законов.

¹⁰ СЗ СССР 1934. № 64. Ст. 459.

¹¹ Пастухов И.Л. Концептуальные основы реформы уголовного судопроизводства в России // Государство и право. 2002, № 5. С. 17.

¹² Марочкин С.Ю. Проблемы эффективности норм международного права. Иркутск, 1988. С. 74.

¹³ Международный Пакт о гражданских и политических правах. М., 1990.

¹⁴ Игнатенко Г.В. Совет Европы и права человека // Совет Европы и Россия. Спецвыпуск. 2002. С. 2.

¹⁵ Исполнение законов // Советское государство и право. 1991. № 7. С. 5-6.

¹⁶ Теория государства и права: Учебник /Под редакцией В.К. Бабаева. М.: Юрист, 1999. С. 314-317.

2. Обособленные управленческие группы и их место в российском обществе

// Тезисы докладов и выступлений на II Всероссийском социологическом конгрессе «Российское общество и социология в XXI веке: социальные вызовы и альтернативы»: В 3-х томах. М.: Альфа-М, 2003. Т. 2. С. 218-220.

С. 218

Современная социология уделяет мало внимания большим социальным общностям. Этап, когда преимущество отдавалось изучению таких масштабных явлений как классы, сменился

С. 219

приоритетом в изучении малых групп. Однако, отказ от идеологической зашоренности, позволяет по-новому посмотреть на роль больших социальных общностей в жизни общества.

Не секрет, что для обществ так называемого восточного типа, характерно доминирование над всеми социальными группами слоя государственных управленцев, обособленных от общества. В обществах западного типа управленцы зависимы от класса собственников.

Обособленный от общества слой управленцев приобретает черты особого класса. У него развиваются собственные интересы, отличные от интересов других групп общества, свое групповое сознание. Для представителей обособленного от общества слоя управленцев свойственны особые модели поведения.

Наличие в руках этого слоя мощных инструментов государственной власти и относительная независимость от общества позволяют управленцам оказывать решающее влияние на все стороны общественной жизни [1; 26-29]. Если применять как тождественные понятия «обособленные от общества управленцы» и «бюрократия», то можно говорить о создании названным социальным слоем бюрократического государства, бюрократической правовой системы [2; 131-143].

Особенность современной России заключается в том, что обособленные от общества управленцы, в результате конфликтов внутри этого слоя, потеряли монопольное влияние на общество в области экономики, политики и духовной жизни. Все большее значение в обществе приобретает слой частных собственников [3; 64-67]. На этой основе формируются властно-предпринимательские группы с верховенством собственников или управленцев внутри этих групп. Ослабление слоя обособленных от общества управленцев в 90-х годах XX века в России неизбежно должно было смениться их усилением. Зная особенность интересов, моделей поведения этого слоя можно легко прогнозировать их действия в будущем и осознать характер производимых в стране контрреформ. В экономической области обособленные от общества управленцы будут усиливать государственное регулирование и концентрацию капитала в руках опекаемых ими предпринимателей. В политической области будут приниматься меры по созданию одной господствующей партии, объединяющей управленцев. Давно известно, что масса управленцев не может твердо удерживать власть над обществом в

С. 220

отсутствие лидера, который смог бы стать одновременно вождем для большинства народа. От класса управленцев будут исходить меры по ограничению политических и личных прав и свобод граждан. В духовной сфере слой управленцев, обособленных от общества постарается выдвинуть единую идеологию, которое могла бы сплотить вокруг их лидера большую часть населения. Такая идеология часто была основана на призывах борьбы с каким-нибудь врагом.

Всесторонне изучение названного социального слоя и его роли в жизни общества, позволило бы выработать более ясные сценарии развития страны.

Список литературы:

1. Денисов С.А. Три волны бюрократизации и дебюрократизации отечественной государственно-правовой системы // Юридическая наука и развитие российского государства и права. Пермь, 2002.
2. Денисов С.А. Бюрократия и позитивное право // Российский юридический журнал. Екатеринбург, 2000.
3. Денисов С.А. Бюрократические черты российского права на современном этапе // Актуальные проблемы юриспруденции. Вып. 2. Тюмень, 1998.

3. Нейтрализация прав и свобод граждан посредством норм процессуального права

Выступление на конференции «Совершенствование законодательства: вчера, сегодня, завтра» в г. Курске. 26 апреля 2004 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 их, по какой-либо причине. 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). 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 не выгодные им действия. 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 масса 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, Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и г. Воронежа в последние годы, пытались превратить регистрацию, пребывающих в данную местность граждан, в выдачу разрешений на жительство (3). 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 (4) 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 (5), о порядке проведения контроля за деятельностью предпринимателей (6), но результат их действия пока мало заметен. Слишком много управленцев заинтересовано в получении коррупционной ренты, которая выплачивается при преодолении различных административных барьеров.

Реализация права человеком может связываться с наличием трудно достижимых юридических фактов. Так ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 15 августа 1996 года связывал реализацию права гражданина на получение заграничного паспорта с наличием регистрации по месту жительства. В своем Постановлении от 15 января 1998 года Конституционный Суд РФ указал, что данное положение закона нарушает конституционное право граждан. Практически невозможным оказывается получение заграничного паспорта в Российской Федерации для граждан, постоянно проживающих за ее пределами, для вынужденных переселенцев и для тех, кто не имеет жилого помещения, подтвержденного регистрацией (7).

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 (8). При этом, чтобы желающих воспользоваться своим правом на альтернативную гражданскую службу было меньше, порядок ее прохождения, по словам правозащитников, больше похож на каторжные работы (9). В 90-е годы XX века в ряде субъектов Федерации законодатели затягивали принятие закона по вопросам местного самоуправления и, соответственно, в отсутствие закона не проводились выборы в органы местного самоуправления, а граждане были лишены возможности реализовать свое конституционное право формировать органы власти (Ст. 32 Конституции РФ). Это вынудило Государственную Думу принять закон, ускоряющий процесс формирования органов местного самоуправления (10).

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 прав. 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 (11).

Должностные лица безбоязненно посягают на права и свободы граждан в силу того, что процесс возможного привлечения их к юридической ответственности носит внутрикorporативный 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» (12), 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 (13). Сегодня законодатели России отказываются от широкого распространения в уголовном процессе частного расследования и участия потерпевшего в качестве частного обвинителя.

Сушественно 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 введение административных судов, отчасти, сможет решить эту проблему.

Произвести реализацию ряда прав, осуществлять 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 судебного корпуса в советском государстве и зависимость судей от партийного аппарата позволяли превратить суды в органы расправы и политических репрессий (14).

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» (15).

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.

Сноски:

1. Витрук Н.В. Акты применения права в механизме реализации прав и свобод личности // Правоведение. 1983. № 2. С. 4-5
2. Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 41. Ст. 617.
3. Шейнин Х. Свобода передвижения: законодательство и решения Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное право: Восточноевропейское Обозрение. 1998. № 4 / 1999. № 1. С. 149.
4. Российская газета. 1993. 25 декабря.
5. СЗ РФ. 2001, № 33 (Часть 1). Ст. 3431.
6. СЗ РФ. 2001. № 33 (Часть 1), ст. 3436.
7. Дело о проверке конституционности положений частей первой и третьей статьи 8 Федерального закона от 15 августа 1996 года «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // Конституционное право: Восточноевропейское Обозрение. 1998. № 1. С. 178-179.
8. Закона «Об альтернативной гражданской службе» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3030.
9. Арбатов А. Генерал-депутаты // Новая газета. 2002. № 44. С. 2.
10. ФЗ «Об обеспечении конституционного права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» от 26 ноября 1996 года.
11. Политковская А. Профанация Европы // Новая газета. 2003. № 1. С. 2.
12. Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1989. № 22. Ст. 416.
13. Фаткуллин Ф.Н. Обвинение и изменение его в суде. Казань. 1963. С. 11.
14. Савицкий В.М. Организация судебной власти в Российской Федерации. М.: «БЕК», 1996. С. 11-27.
15. Кудрявцев В., Трусов А. Политическая юстиция в СССР. М.: Наука, 2000. С. 279-287.

4. Денисов С.А. Информационная политика государства как условие для развития коррупции в стране // Образование против коррупции: Сборник статей. Волгоград: ВРОО «Юридическая народная школа», 2003. С. 37-42.

С. 37

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

Речь в данной работе пойдет не об официально провозглашаемой политике государства в сфере информации, а о реально проводимой государственными органами и их должностными лицами политике. Очевидно, что современное российское государство не представляет собой монолита, управляемого президентом страны. Оно состоит из

С. 38

множества органов и должностных лиц, действия которых, иногда противоречивы, и создают палитру реальной государственной политики.

В политике современного российского государства, в первую очередь, по-прежнему, отражаются групповые интересы управленцев, составляющих государственный аппарат. Российское государство остается по своей сущности бюрократическим или административным. К сожалению, гражданское общество в России все еще очень слабое и не может оказывать сколько-нибудь существенное давление на деятельность государственного аппарата, влиять на сущность государства. Как отметил В.В. Игрунов, общество настолько слабо, что оно пока является не группой давления, а «группой прошения»¹⁷. Тем не менее, управленцы уже не могут игнорировать общественное мнение, часто поддерживаемое развитыми странами Запада. В связи с этим официально декларируемая политика государства резко отличается от реально проводимой.

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

1. Общепризнанным считается, что закрытость деятельности государственных органов создает благоприятную почву для коррупции¹⁸. Все антикоррупционные программы требуют обеспечить в первую очередь прозрачность деятельности аппаратов управления¹⁹. Однако в России, в последние годы, закрытость работы органов государства не уменьшилась, а наоборот возросла. Аналитики считают, что ныне действующее правительство является самым закрытым. Даже Постановление «Об обеспечении доступа граждан к информации о деятельности Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти», разрабатывалось в полной тайне от общества и ни единого фрагмента его до публики не доходило²⁰. Засекречивание всей деятельности государственных органов вполне объясняется приходом в аппарат управления большого количества бывших военных и бывших работников спецслужб²¹. Поддержания режима секретности связано с их менталитетом.

Пока дисциплина в органах власти была низкая, журналисты могли получать информацию об их работе от того или иного должностного

С. 39

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

Надежным препятствием, стоящим на пути получения обществом объективной информации о работе государственных учреждений, стали пресс-службы, созданные почти при всех государственных органах²². Они избавляют государственных чиновников, которые не всегда умеют обманывать, от необходимости непосредственного контакта с журналистами и населением. Работники пресс-служб являются, как правило, профессионалами в своем деле и умело создают позитивный имидж своей организации, даже если она погрязла в коррупции.

Россия остается не правовым государством, а потому роль законодательства в ней не велика. В основе регулирования поведения государственных служащих по-прежнему лежит приказ начальника. Но, даже в условиях декларативности законов, государство не спешит принимать нормативные акты о доступе населения к информации о деятельности государственных органов. Проект закона о доступе граждан к информации о работе государственных органов давно разработан, но не принят Государственной Думой. В России, только Калининградская область приняла закон

¹⁷ Игрунов В.В. Гражданское общество и политические партии // Гражданское общество в России: проблемы самоопределения и развития. М.: ООО «Соверо-Принт», 2001. С. 70.

¹⁸ Номоконов В.А. Коррупция в России: увидим ли свет в конце тоннеля? // Организованная преступность и коррупция. 2000. № 4. С. 20.

¹⁹ См., например, Глобальная программа против коррупции ООН. Антикоррупционный набор инструментов. С. 38 // www.nobribes.org

²⁰ Привалов А. Об удачном заседании правительства // Эксперт. 2003, № 5. С. 12.

²¹ Шаблинский И. Расколотое общество, консолидированная власть // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2002, № 2. С. 91.

²² См., например, Указ Президента РФ № 430 21 апреля 1998 года «Об утверждении Положения об Управлении Пресс-службы Президента РФ» (действует с изменениями от 1 сентября 2000 года) // СЗ РФ. 1998. № 17. Ст. 1913.

подобного рода (Закон Калининградской области «О порядке предоставления информации органами государственной власти Калининградской области» от 27 июня 2002 года). Попытки принять нормативные акты о доступе граждан к информации на муниципальном уровне пока остаются безуспешными²³.

Закрытой для общества и самого государства остается информация о доходах государственных служащих. Имеющиеся положения о декларировании доходов (ст. 12 Федерального закона «Об основах государственной службы РФ»)²⁴, государственные служащие легко обходят, оформляя свое имущество на родственников и подставных лиц. Президент РФ решительно отказался подписывать закон «О коррупции», в котором предусматривалось введение обязательного декларирования доходов родственников государственных служащих. Это было сделано под предлогом защиты прав человека.

Управленческий аппарат государства пока с успехом борется с

С. 40

попытками некоторых журналистов придать гласности факты коррупции. У журналистов нет возможности провести полноценное журналистское расследование. Они вынуждены пользоваться не достаточно проверенными сведениями. В результате их обвиняют в клевете, посягательстве на честь и достоинство чиновников²⁵. Судебные органы часто становятся на сторону чиновников и принимают решения, направленные на уничтожение печатных изданий, посмеявшихся критиковать их коллег²⁶.

Правовая политика государства не обеспечивает пока должного уровня гласности в правотворчестве. Нормативные акты Федерации и субъектов Федерации не содержат обязательных требований публичного обсуждения проектов законов, в частности проектов законов о бюджете. Не обеспечены правовые и организационные гарантии для гласного принятия решений административными органами о выдаче компаниям лицензий на отдельные виды деятельности, о распределении государственных (муниципальных) заказов²⁷.

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

2. Вторым направлением политики отечественного государства в информационной сфере является **возврат под свой контроль основных каналов распространения информации в обществе**. К середине 90-х годов XX века, часть средств массовой информации (СМИ) перешла в частные руки и стала использоваться для осуществления давления на государственный аппарат, в частности для придания гласности фактов коррупции в высших эшелонах власти. Не благоприятная финансовая среда не позволила выжить независимым от государства СМИ. Большинство из них попало в финансовую зависимость от групп управленцев государственных и муниципальных органов. 2001 год отличался переходом важнейших электронных СМИ под контроль зависимых от государства компаний²⁸. Журналистов, осмеливающихся выявлять факты коррупции, убивают наемные киллеры²⁹, избивают³⁰, запугивают иным путем. Против неугодных аппарату управления средств массовой информации используют правоохранительные органы, которые усиленно ищут поводов для привлечения независимых СМИ и их работников к какой-либо мере юридической ответственности³¹. Очередным предлогом для ограничения конституционной свободы средств массовой

с. 41

информации стала борьба с террористической деятельностью³². В результате, по уровню обеспечения свободы средств массовой информации в 2002 году Россия попала на 121 место в мире³³. Г.А. Явлинский утверждает, что средства массовой информации в современной России уже стопроцентно контролируются властями³⁴.

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

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

Зависимые от государственного аппарата СМИ замалчивают факты коррупции, особенно в высших эшелонах власти. Им позволяется осуществлять только дозированную критику мелких чиновников, показывая при этом бурную деятельность руководителей государства в борьбе с коррупцией и поддерживая миф о «добром царе и плохих боярах». Перед ними ставится задача, обеспечения доверия граждан к государству. Поэтому они должны доказывать, что доблестные правоохранительные органы в состоянии выявлять имеющие место факты коррупции и привлекать всех виновных к ответственности³⁵. Население убеждают, что аппарат государства сам справится со своими «болезнями» без помощи институтов гражданского общества. Таким образом, «чуть подрезая побег», удается сохранять «корни» коррупции.

²³ Общественные слушания «О доступе граждан к муниципальной информации» // Прозрачный город. Новосибирск. «Сибпринт, 2002. С. 91-109.

²⁴ СЗ РФ. 1995, № 31. Ст. 2990.

²⁵ Совместный проект «Новой газеты» и Фонда защиты гласности // Новая газета. 2001. № 21. С. 15.

²⁶ Федотов М. Российское право массовой информации на фоне общеевропейских стандартов: контрасты и полутона // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2001. № 3. С. 105.

²⁷ Бремя государства и экономическая политика (либеральная альтернатива) // Общество и экономика. 2002, № 10-11. С. 34-37.

²⁸ Железнова М. Это моя добыча // Новая газета. 2001. № 20. С. 7.

²⁹ Горевой Р. Программное убийство // Новая газета. 2001. № 21. С. 15.

³⁰ Горевой Р. Мрачный сентябрь // Новая газета. 2002. № 74. С. 15.

³¹ Приучив людей к молчанию, государство быстро входит во вкус // Новая газета. 2001. № 22. С. 5.

³² Кагарлицкий Б. Война против свобод // Новая газета. 2002. № 83. С. 9.

³³ Чуткова В. По свободе слова у нас 121-е место // Новая газета. 2002. № 83. С. 4.

³⁴ Гражданское общество и власть. Пути и проблемы взаимодействия // Правозащитник. 2002. № 1. С. 40.

³⁵ Безменов А. Вор в воде не тонет // Российская газета. 2003. № 8. С. 1, 2.

Средства массовой информации используются группами управленцев для осуществления идеологической борьбы с журналистами и изданиями, изобличающими коррупцию в государственном аппарате. Распространяются идеи о продажности этих журналистов, заказном характере всех статей³⁶. Это приводит к тому, что население безразлично относится к журналистским расследованиям, результаты которых публикуются в оппозиционной прессе. Не реагируют на публикации о фактах коррупции и правоохранительные органы.

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

Таким образом, средства массовой информации из орудия гражданского общества по контролю за аппаратом управления и профилактики коррупции превращены в средства пропаганды и политической рекламы, с помощью которых скрываются недостатки всей политической системы и коррупция в органах власти³⁷.

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

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

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

С. 42

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

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

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

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

5. Отношение обособленных от общества управленческих групп к идее свободы

(на примере коммунистической партократии)

Коллизии свободы в постиндустриальном обществе: Материалы международной научно-практической конференции, проведенной Гуманитарным университетом (г. Екатеринбург) и Фондом Фридриха Наумана (ФРГ) 15-16 мая 2003 года. Екатеринбург: Изд-во Гуманитарного ун-та, 2003. С. 280-283.

С. 280

Управленческие группы, составляющие аппарат государства, партий, церкви, постоянно борются за власть в стране и в мире. В этой борьбе используются все находящиеся под руками средства, в том числе, популярные у какого-то числа населения идеи. Одна из них идея свободы.

В условиях самодержавия, идея свободы была очень популярна среди большей части населения в России. Ее использовало большинство групп, борющихся за власть. Большевицкая партократия не была исключением. Она обещала трудящимся полностью избавить их от всякого гнета и эксплуатации³⁸.

Особенностью большевистского подхода было то, что они не боялись «народного самодержавия», как говорил В.И. Ленин³⁹. Большевистские лидеры не хуже Г. Лебона⁴⁰ знали свойства толпы и были уверены в своей способности управлять ею: поднимать волны недовольства и использовать их в своих интересах. Они сознательно ставили себя во главе толпы, брались выражать ее настроения. Поэтому, В.И. Ленин был вполне прав, когда говорил о том, что большевики до октября 1917 года являлись наиболее последовательными выразителями идеи свободы народа⁴¹. Это объяснялось тем, что им нужна была такая волна свободного движения народа («буря»), которая могла бы смести всех их противников и обеспечить им абсолютную власть в России.

Большевицкая партократия открыто выступала за политическую свободу в России, поскольку она, как пишет В.И. Ленин,

С. 281

давала им возможность открыто и свободно участвовать в классовой борьбе, осуществлять политическую пропаганду и объединять пролетарские массы в борьбе с царским самодержавием⁴².

Большевистское течение выделилось из социал-демократического движения своим особым отношением к идее свободы. Лидеры большевиков не абсолютизировали свободу, а смотрели на нее как на инструмент прихода к власти. Внутрипартийные отношения, в отличие от меньшевистской организации, строились на основе жесткой дисциплины, а не свободы. Это и обеспечило маневренность большевиков в период, когда волна свободы нахлынула на Россию. Они сумели встать на гребне этой волны, управлять ее течением, а после того, как она смела всех их противников, сбить эту волну, привести весь народ в прежнее рабское состояние. Отсутствие свободы внутри партийной организации удалось, после ее победы, перенести на все общество.

Эта гибкость большевистской партократии в обращении с инструментами борьбы за власть до сих пор вводит в заблуждение исследователей. Вожди коммунизма умели, когда им выгодно, поднимать выше всех знамя свободы, а когда нужная для них работа была сделана, они обнаруживали свою тоталитарную сущность и удушали всякие проявления не подчинения им. Поэтому одни считают их демократами, а другие тиранами. Они то играют роль освободителей Европы от фашизма, то оккупантов.

До захвата власти в стране большевицкая партократия активнее всех требовала созыва в России учредительного собрания, введения всеобщего, прямого и равного избирательного права с тайной подачей голосов⁴³. После захвата власти, они так же первыми выступили: за разгон Учредительного собрания (январь 1918 года); лишение той части населения, которая не поддержала их власть, избирательных прав; многоступенчатые выборы, позволявшие отсеять неудобных для партократии кандидатов в органы власти; не равенство голосов крестьян и пролетариата; открытое голосование, позволявшее уничтожить всех их противников. В ходе борьбы за власть они требовали полной гарантии свободы предвыборной агитации⁴⁴, а после прихода к власти полностью уничтожили

С. 282

³⁸ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 10. С. 270.

³⁹ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 6. С. 206.

⁴⁰ Лебон Г. Психология народов и масс. СПб.: «Макет», 1995.

⁴¹ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 10. С. 273.

⁴² Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 10. С. 270.

⁴³ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 6. С. 206; т. 10. С. 172.

⁴⁴ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 10. С. 274.

оппозицию (Из протокола СНК № 21 о создании ВЧК)⁴⁵, свободу слова и свободу печати (Декрет СНК «О печати»)⁴⁶. Всякая критика партократии рассматривалась как контрреволюционная и каралась лишением свободы, а то и жизни.

Идея свободы была реализована в ряде правовых документов в первый год правления большевиков, когда они еще зависели от толпы и должны были доказывать свою приверженность ранее провозглашенным идеалам. II Всероссийский съезд Советов Рабочих, солдатских и Крестьянских Депутатов а своем Декрете восстановил полную свободу агитации на фронте и отменил смертную казнь⁴⁷. Декрет от 16 декабря 1917 года ввел выборность лиц командного состава в армии (Декрет о выборном начале и об организации власти в армии)⁴⁸. Все эти меры позволили развалить старую армию, которая могла быть использована против власти большевиков. Как только эта задача была выполнена, смертная казнь, единоначалие, иерархия и жесткая дисциплина в армии были восстановлены.

Лидеры большевиков были, безусловно, талантливыми вождями и манипуляторами толпы. В нужное время они искренно выступали за свободу, а когда им было надо, они искренно мобилизовали аппарат и массы на ее подавление.

Лозунг свободы не исчез из риторики большевистской партократии после прихода ее к власти. Трудящихся убеждали, что они должны быть благодарны партократии за то, что она освободила их господства помещиков и капиталистов. Собственное господство они прикрывали волей пролетариата и уничтожали свободу от его имени. Чтобы это было удобно делать, пролетариат поделили на сознательную часть, т.е. тех, кто поддерживает партократию и не сознательную часть, подверженную «влиянию мелкой буржуазии» и потому стремящийся к буржуазной свободе. Народ убеждали, что большей свободы, чем в советской России нет ни где в мире. Видимость свободы обеспечивалась, как уже было отмечено, с помощью лозунга «самодержавия народа», который затем был преобразован в формулу «всевластия народа» (ст. 1 Конституции

С. 283

СССР 1977 года)⁴⁹. Именно неограниченность власти народа позволяла партократии от имени этого народа творить ни чем не сдерживаемый произвол, подавлять оппозицию, права и свободы человека. Другим орудием создания видимости свободы было провозглашение всевластия Советов. Как известно, Советы противопоставляли буржуазным парламентам. К участию в выборах депутатов Советов допускали только рабочих и крестьян, которыми партократия умело манипулировала. Отказ от разделения властей позволял устранять противоречия внутри управленческих групп и превращал Советы, действительно состоящие из рабочих и крестьян, в марионетку партократии.

Лозунг освобождения народов мира от гнета буржуазии и колонизаторов использовался коммунистической партократией для распространения своей власти на другие народы мира. Под этим лозунгом была сделана попытка захвата Польши во время Гражданской войны, захвата Финляндии в 1939 году. Более успешно лозунг освобождения был использован при оккупации Восточной Европы.

Партократия не могла не осознавать лицемерности своей политики. В.И. Ленин неоднократно критиковал другие партии за противоречия между словами и делами, между демократизмом в принципе и демократизмом в реальной политике⁵⁰. Он обвинял других в извращении смысла лозунгов, обмане народа посредством употребления лозунгов, в злоупотреблении лозунгами⁵¹.

Формируемое сегодня в России гражданское общество должно знать, какими инструментами владеют обособленные управленческие группы для поддержания своего господства.

⁴⁵ Из истории Всероссийской Чрезвычайной Комиссии. 1917-1921 гг. Сборник документов. М., 1958. С. 78-79.

⁴⁶ СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 7.

⁴⁷ СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 4.

⁴⁸ СУ РСФСР. 1917. № 9. Ст. 138.

⁴⁹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

⁵⁰ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 10. С. 272-273.

⁵¹ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 10. С. 274.

6. Первый этап антибюрократической революции в России

Статья написана для выступления на конференции «Государственность России в конце XX века: революция или реформы». Москва. 2003 год.

Вопрос о характере изменений, которые произошли в России в 90-е годы XX века, никогда не будет решен однозначно, поскольку выводы зависят от той позиции, которую занимает исследователь. В данной статье представляется одна из точек зрения.

1. Против чего было направлено движение в 90-е годы XX века?

В 90-е годы XX века Россия сделала первый значительный, революционный шаг к переходу от цивилизации восточного типа к цивилизации западного типа. Одновременно это означает замену государства и права бюрократического (административного) типа на государство и право буржуазного типа. Революция носила явно антибюрократический характер. Это осознавалось значительной частью населения.

Для России это не первая попытка. Некоторые исследователи считают, что события 90-х годов XX века всего лишь следующее звено революционных преобразований, которые начались в начале XX века⁵². С этим нельзя согласиться, поскольку Советское государство создавало лишь материальную базу для сегодняшних преобразований, но при этом, принимало меры к тому, чтобы уничтожить все социальные, политические и духовные черты западного общества, которые возникли в России в период с середины XVIII века до октябрьской событий 1917 года. Сегодня движение в Европу приходится начинать почти с нуля. Деятельность большевиков так же нельзя относить к западничеству, как деятельность Петра I. Стремясь укрепить собственную власть в стране и в мире, управленческие элиты и XVIII и XX века старались создать у себя такие же мощные производительные силы как на Западе, но сохранить при этом общественные отношения характерные для стран восточного типа, связанные с господством бюрократии и бесправием народа.

Советское общество, государство и право не были чем-то новым для человеческой цивилизации, как доказывала партийно-государственная элита СССР. Наоборот, правящие группы управленцев попытались вернуть страну к отношениям, характерным для обществ восточного типа, известным с глубокой древности.

В сфере экономики навязывалась государственно-бюрократическая форма собственности, при которой права собственника принадлежали партийно-государственному аппарату, обособленному от общества, т.е. организованным в этот аппарат управленцам. Это, естественно, не означает, что управленцы потребляли весь произведенный обществом продукт, как не может буржуазия потребить все блага, произведенные на их частных предприятиях. В руках управленцев было право отнимать у производителя всё им произведенное и распределять общественные блага, в первую очередь, исходя из собственных интересов по удержанию власти. Как любой доминирующий класс управленцы вынуждены были значительную часть произведенного общественного блага расходовать на расширение производства (так называемое производство продуктов группы «А»). Поскольку бюрократическая экономическая система была сверх не эффективной, то на производство средств производства требовалось расходовать большую долю общественной энергии, чем это делалось в любом капиталистическом обществе. Естественно, определенную долю произведенных обществом благ, приходилось тратить на воспроизводство рабочей силы работников. Во второй половине XX века затраты на это оказались меньшими, чем в развитых капиталистических странах, т.е. степень эксплуатации человеческого труда, при так называемом бюрократическом социализме, оказалась выше, чем при капитализме.

Управленческие группы в СССР пытались полностью уничтожить частную собственность, так как это позволяло превратить все население страны в послушную рабочую силу. Даже мелкая собственность крестьян-единоличников делала их, в определенной степени, независимыми от бюрократии, в связи с чем и была произведена так называемая коллективизация, которая фактически являлась восстановлением крепостного права, где роль феодала выполняло государство. Такой уровень бюрократизации экономических отношений отсутствовал даже во многих азиатских странах, которые рассматриваются как образец восточного типа общества (например, Древний Китай). Похожие на этот тип отношения существовали только в раннегипетском обществе⁵³.

Конечно, чтобы скрыть свое экономическое господство, управленцы выдавали бюрократический тип собственности за общенародный, говорили об обобществлении средств производства (ст. 10 Конституции СССР 1977 года)⁵⁴. Однако уровень развития рабочего класса не позволял ему стать коллективным собственником, даже если бы к воплощению этого в жизнь принимались реальные меры. Пролетариат был поглощен своим производительным трудом, не обладал достаточными знаниями и организованностью для выполнения функций собственника.

Обособленные управленческие группы, состоящие из партийных и государственных функционеров, оказались в советской стране экономически доминирующим классом или стратой. Внутри этого класса существовала своя иерархия. Материальные блага, власть и информационные ресурсы распределялись в зависимости от места в партийно-государственном механизме. Чем выше была должность лица, тем больший доступ к общественным ресурсам он имел.

Политическое господство обособленных управленческих групп обеспечивалось введением авторитарного, а затем тоталитарного режима и формированием аппарата сверху вниз. Создавалась только видимая выборность органов власти.

Партийные функционеры поддерживали свое идеологическое господство, удерживая под своим контролем производство, хранение и распределение информации (идей). Это позволяло навязывать обществу идеологию, оправдывавшую господство партийно-государственного аппарата и подавлять инакомыслие.

Партийно-государственная бюрократия подавляла личные права и свободы граждан. Никто не был застрахован от произвольного ареста, лишения свободы и даже жизни. Не соблюдалась неприкосновенность жилища, ограничивалась право на выбор места жительства. Советские люди могли отказаться от своего гражданства только с разрешения

⁵² Черняховский С.Ф. Между волнами и фазами истории: Россия и Франция // Полис. 2002. № 4. С. 41.

⁵³ Васильев Л.С. История Востока: В 2-х томах. Т. 1: Учебник по специальности «История». М.: Высшая школа, 1998. С. 102-104.

⁵⁴ Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

государственных органов (ст. 17 Закона СССР «О гражданстве СССР»)⁵⁵. По европейским меркам все это было пережитками средневековья.

Навязать российскому обществу отношения восточного типа в начале XX века было не так легко. Славянские народы, составлявшие большинство в Российской империи, никогда не обладали чисто восточной психологией. Россия была слишком близка к западному миру. В XIX веке здесь начинают распространяться либеральные ценности. С 60-х годов XIX века Россия медленно пошла по пути развития отношений западного типа. Здесь возникли частнособственнические отношения. В начале XX века были созданы первые демократические политические институты, распространялся дух свободолюбия, подчинения государства обществу. Советскому партийно-государственному аппарату пришлось приложить не мало усилий для того, чтобы уничтожить все эти ростки западной цивилизации на территории бывшей Российской империи. Физически уничтожались или выдворялись из страны носители западной идеологии. Под предлогом борьбы с эксплуатацией человека человеком искоренялись отношения частной собственности. Ссылаясь на необходимость борьбы с врагами народа, партийно-государственная бюрократия уничтожала демократические отношения даже внутри самой коммунистической партии. Политической полиции постоянно приходилось изымать часть интеллигенции из общества, поскольку от нее исходило инакомыслие.

Тем не менее, эксперимент не удался. Навеки укоренить в России восточный тип отношений не получилось.

2. Общая характеристика революционных преобразований в России 90-х годов XX века

Причин начала первого этапа антибюрократической революции несколько. Во-первых, сама государственно-бюрократическая форма собственности и распределения общественного продукта показала свою не способность обеспечить более высокие темпы развития экономики, чем те, которые существуют в развитых странах Запада. Средние и нижние слои бюрократии, которые выполняли функции собственников, были не заинтересованы в эффективном развитии экономики. Главным для них было выполнение плановых показателей вне зависимости от полезности этого для общества. Не одобренная свыше инициатива подавлялась. На самом высшем уровне, уже с 60-х годов XX века признавалось, что экономика страны больше не может развиваться по командам сверху. Нужно было развивать инициативу на местах. В рамках бюрократического строя осуществить это было невозможно. Масса рабочих и крестьян была не заинтересована в результатах своего труда и не проявляла активности в сфере производства продуктов и услуг на государственных предприятиях. Хроническим был дефицит товаров народного потребления. Бюрократический социализм проиграл экономическое соревнование с Западом.

Во-вторых, сам правящий класс обособленных от общества управленцев не мог больше управлять по-старому. Внутри класса всегда существовала борьба за власть над обществом. До 60-х годов XX века, она подавлялась жесткими мерами, вплоть до физического уничтожения раскольников. Ослабление жесткости дисциплины внутри управленческой страты привело к тому, что внутреннее противоречие между партийными, советскими и хозяйственными аппаратчиками, между управленческими элитами центра и регионов вылилось в открытую борьбу в конце 80-х годов XX века. Каждая из борющихся группировок вынуждена была обращаться к различным общественным группам за поддержкой и пыталась доказывать, что она больше заботится о народе, более демократична, чем другая. Успех борьбы за власть зависел от получения финансовой помощи от стран Запада. Те, кто еще недавно проводил линию борьбы с «не трудовыми доходами» (1985-1988 гг.), уничтожал всякие ростки демократии и отправлял в места лишения свободы инакомыслящих, моментально превратились в демократов, выступающих за частную собственность и распространение прав и свобод человека. Реальные приватизационные процессы подстегивались начавшимся соревнованием между управленцами за захват большего объема общественных благ. Те группы управленцев, которые не успели воспользоваться моментом, оказались не имущими и потеряли перспективу остаться у власти. Все произошло в полном согласии с марксистской теорией социальной революции⁵⁶. Только что возникшие новые экономические отношения частной собственности буквально подкосили отживающий бюрократический строй.

Большинство населения страны с энтузиазмом поддержало начало антибюрократической революции в конце 80-х годов XX века. Коммунистическая партократия удерживала власть, постоянно обещая приход «светлого будущего» в виде коммунизма. В конце концов, не мог не сработать эффект когнитивного дисбаланса, заключающийся в разрыве между ожиданиями и реальными возможностями⁵⁷. Доверие к партийным элитам исчерпало себя. «Железный занавес» «прохудился» и люди увидели, что рабочие в условиях правления частнособственнических групп в странах Запада имеют уровень жизни гораздо более высокий, чем в условиях правления бюрократии из бывших рабочих. Идеалы коммунизма померкли перед идеалами шведского социализма.

Таким образом, стихийно, в России начался переход от восточного типа общества к западному типу. Это была революция, т.е. движение вперед, по пути прогресса, а не контрреволюция поскольку западный тип общества сегодня доказал свои экономические, политические и духовные преимущества. Он обеспечивает быстрое развитие производительных сил общества и рост благосостояния людей, политическую устойчивость и гибкость в выборе путей развития, создает условия для интеллектуального развития человека. Конечно, этот тип отношений не идеален. Это не рай на земле и не светлое будущее. Но это более прогрессивный, по сравнению с восточным бюрократическим типом общества и государства строй. Который, тем не менее, имеет массу недостатков, особенно в том виде, в котором он возникает в России.

С этих позиций возникновение советского государства в начале XX века видится как контрреволюция, откат назад, потеря тех прогрессивных достижений, которые приобрела Россия, особенно, после февраля 1917 года. Под лозунгами коммунизма, большевистская партократия реализовала идеи феодального социализма, о котором писал К. Маркс в «Манифесте коммунистической партии». Говоря словами К. Маркса, новая бюрократия «размахивала нищенской сумой пролетариата как знаменем, чтобы повести за собой народ»⁵⁸. К сожалению, значительная часть российского народа не заметила у новой бюрократии старые феодальные черты: подавление всех свобод, насильственное принуждение к труду и «отеческая забота» о тех, кого держат на положении крепостных крестьян. Большевистская контрреволюция не имела

⁵⁵ Ведомости Верховного Совета СССР. 1978. № 49. Ст. 816.

⁵⁶ Основы марксистско-ленинской философии. Учебник. Здание 2-у. М.: Политиздат, 1973. С. 357.

⁵⁷ Плотинский Ю.М. Модели социальных процессов: Учебное пособие для высших учебных заведений. Изд-е 2-е, переработанное и дополненное. М.: Логос, 2001. С. 199.

⁵⁸ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 4. С. 448.

никакого отношения к социализму. Вместо уничтожения бедности она вела к уничтожению богатых и всеобщему распространению нищеты. Вместо того чтобы сделать всех сособственниками общественных благ, она сделала всех бесправными⁵⁹.

События 90-х годов XX века в России можно рассматривать как революцию еще и потому, что преобразования носили достаточно быстрый, масштабный и коренной характер. Был совершен скачек в развитии общества. За небольшой срок в стране произошли существенные изменения. Возникли частнособственнические, рыночные отношения и появился ранее отсутствовавший класс буржуазии. Возникла многопартийность. Государственный аппарат стал формироваться при активном участии населения, путем выборов. Распространилось множество идеологий. Вместе с тем, класс партийно-государственной бюрократии потерял монополию на власть, не может больше претендовать на абсолютное господство в обществе. Он потерял почти сакрализованное ранее право решать судьбу всей страны. Общество перестало быть управляемым из одного центра с помощью бюрократического механизма. События 90-х годов XX века в России подпадают под признаки социальной революции, которые традиционно выделялись в советских учебниках. Произошедшее явилось важным поворотным пунктом в истории России. Был ниспровергнут один общественный строй и сделаны первые шаги по укреплению нового для России строя, который в других странах уже показал свою прогрессивность⁶⁰.

Термин революция в данной работе, в соответствии с традициями советской теории, не отождествляется с вооруженным восстанием и гражданской войной⁶¹. Революционным изменениям противопоставляются эволюционные процессы, происходящие в рамках явления одного качества (количественные изменения). Революция может происходить не только путем переворотов, но и путем мирных реформ. Относительно мирный характер революции в России связан с незрелостью ее предпосылок. Достаточно большие группы граждан понимали необходимость перемен и голосовали в поддержку изменений на многочисленных выборах, проводившихся в стране. При этом страна не избежала и переворотов, успешных и безуспешных. Необходимо отдать должное элитам, не пожелавшим втянуть народ в гражданскую войну, которая вполне могла возникнуть в 1991 и 1993 году.

Россия не пошла эволюционным путем развития как Китай, поскольку она имела значительные предрасположенности к изменению типа отношений, ни когда не была чисто восточной страной. В Китае, Вьетнаме традиции восточного государства закладывались тысячелетиями и без длительного эволюционного развития они не могут перейти к доминированию частной собственности, рынку, демократии, плюрализму идей.

Характер российской антибюрократической революции, при сравнении ее с антифеодальными революциями Западной Европы, больше похож на революцию в Англии, чем во Франции. В нашей революции старое «дворянство» в лице партократии не лишается своего правящего положения, не изгоняется, как во Франции в конце XVIII века, а медленно трансформируется в своем развитии, как это происходило с земельной аристократией Англии. Бывшие работники партийного и государственного аппарата перешли на должности в новый аппарат, приобрели в ходе приватизации частную собственность и связи с новой буржуазией. Это роднит их с английскими джентри, которые, как пишет Э. Бутли, нашли «контакты с торговыми и промышленными сословиями, не оттолкнули их от себя»⁶². «Специфика российского посттоталитарного развития, - пишет Четвернин В.А. - состоит в том, что демократические преобразования «сверху» проводятся государственным аппаратом, в целом унаследованным от советского тоталитарного режима...»⁶³.

Для первого этапа российской антибюрократической революции свойственны типичные черты антифеодальных революций. Масса населения, поддерживавшая смену элит, естественно обманывается в своих утопических иллюзиях и ожиданиях. Процесс смены порядков сопровождается хаосом, падением жизненного уровня, ростом преступности, отказом от старой морали при отсутствии устоявшихся норм новой морали. В свое время Г. Федоров приблизительно так же оценивал результаты революции во Франции. Он писал: «Революция крайне деморализовала французский народ, превратила Францию из страны великой культуры в крупнейшего спекулянта Европы»⁶⁴. Для периода антифеодальных революций в Англии и Франции был характерен рост коррупции, распространение финансовых спекуляций с участием государственных чиновников.

3. Половинчатость революции в экономических отношениях

Всем понятно, что антибюрократическая революция в России не завершена, а прошла только первый этап своего развития. Поставленные задачи не выполнены. Обособленные управленческие группы потеряли монополию на экономическое, политическое и идеологическое господство, но продолжают оставаться доминирующими в обществе. Они вынуждены вступить в союз с вновь образовавшимся классом частных собственников, в котором, в разных случаях верховенство удерживают то управленцы, то собственники. Сформировались властно-предпринимательские группы, каждая часть в которых не может существовать друг без друга. Управленцы обеспечивают политическую и административную поддержку опекаемым предпринимателям, которые за счет этого получают сверх прибыли. Предприниматели делятся частью прибыли с управленцами, оказывают им финансовую поддержку в борьбе с иными управленческими элитами, например, на выборах. Сформировался так называемый номенклатурный капитализм, при котором право на предпринимательство и частную собственность обеспечивается преимущественно тем лицам, которые тесно связаны с государственным аппаратом. С.Ф. Черняховский отмечает: «Б. Ельцин установил власть не буржуазного класса (его в стране не было), а оргократии как социального субъекта. Конвертация этим слоем власти в собственность не создала института буржуазной частной собственности: имеющийся вид собственности целиком зависит от близости к власти, а обладание ею возникает и исчезает при изменении политической конъюнктуры»⁶⁵.

⁵⁹ Подробней об этом: Денисов С.А. Социализация и бюрократизация государства на пороге XXI века // Европа на рубеже тысячелетий: исследование и преподавание европейской истории XX века. Екатеринбург: Изд-во Урал. университета, 1999. С. 72-74.

⁶⁰ Основы марксистско-ленинской философии. Учебник. Здание 2-е. М.: Политиздат, 1973. С. 355.

⁶¹ Основы марксистско-ленинской философии. Учебник. Здание 2-е. М.: Политиздат, 1973. С. 358-359.

⁶² Бутли Э. Опыт политической психологии английского народа в XIX веке. Пг., 1914. С. 149.

⁶³ Четвернин В.А. Основы конституционного строя России: доктрина и практика // Становление конституционного государства в посттоталитарной России. Вып. 2. М.: ИП РАН, 1998. С. 40-41/

⁶⁴ Межуев Б.В. Несколько слов о цикличности революции // Полис. 2002. № 4. С. 58.

⁶⁵ Черняховский С.Ф. Между волнами и фазами истории: Россия и Франция // Полис. 2002. № 4. С. 45.

Характер приватизации и опека управленческих элит над отдельными предпринимателями привели к быстрой концентрации капитала в руках немногих. Поэтому образовавшийся строй носит черты государственно-монополистического капитализма. Этому способствовала монополизация производства отдельных видов продукции в СССР на отдельных крупных предприятиях.

Либеральные цели выступали только в качестве лозунгов экономических преобразований, но не были достигнуты. В стране не обеспечена защита частной собственности, свобода предпринимательства, не возникло свободных рыночных отношений и конкуренции. Положения Конституции РФ 1993 года (ст. 8, 34-36) закрепляющие конкуренцию, свободу экономической деятельности, частную собственность и право на предпринимательство очень часто не реализуются в жизнь. Российская буржуазия пока еще не может добиться даже снижения налогов, что было главным результатом английской буржуазной революции XVII века. Как в дореволюционной феодальной Англии⁶⁶, в России сохраняется правительственная опека над производством товаров и их продажей (лицензирование, сертифицирование, квотирование, контроль вместе образуют так называемые «административные барьеры»). Это признается на самом высшем уровне. В своем послании к Федеральному Собранию в 2001 году Президент РФ говорил об избыточном государственном вмешательстве в экономику⁶⁷. Государство и его чиновники продолжают вымогательство денег у имущего населения через непомерные налоги, пошлины, займы, инфляцию на основании закона и в нарушении его (нарушение налогового законодательства и создание различных фондов). Судьба крупных олигархов показывает, что они могут сохранить свои богатства только при наличии опеки со стороны высших управленческих элит. Теряя их поддержку, они теряют и капитал.

Государство и представляющие его управленческие группы не ушли из сферы экономики. Они уничтожают свободную рыночную конкуренцию, поддерживая одних предпринимателей и подавляя других. Это существенно мешает развитию производства, так как в лучших условиях оказывается не тот предприниматель, который производит более качественную и дешевую продукцию для потребителя, а тот, кто имеет связи в аппарате управления. Развитие экономики продолжает в значительной степени зависеть от произвола управленцев.

Первый этап революционных преобразований недостаточно расчистил почву для свободного развития производительных сил капиталистического общества. Они по-прежнему тормозятся бюрократией в союзе с крупными собственниками сырьедобывающих предприятий. В промышленности труднее укрываться от налогов, чем в торговле и банковском секторе. Поэтому фискальная политика бюрократии не позволяет развиваться так называемому реальному сектору экономики. Мешает развитию экономики политическая и финансовая нестабильность в стране. «Сегодня колоссальные возможности страны, - отмечал Президент РФ в послании Федеральному Собранию в 2002 году, - блокируются громоздким, неповоротливым неэффективным государственным аппаратом»⁶⁸.

В отличие от антифеодальных революций в странах Запада, антибюрократическая революция в России началась при полном отсутствии класса буржуазии. Он стал возникать в ходе революционных преобразований и остается пока еще очень слабым. Развитие этого класса приведет через несколько лет к новому подъему антибюрократического движения, к следующему этапу революции.

4. Преобразования в политической сфере

Не завершенной является и политическая революция. Либеральные партии («Яблоко», СПС) как «виги» в Англии XVIII века разобщены и не представляют значительной силы. Борьба на политической арене ведется между сторонниками возврата к советской бюрократической системе (левые партии) и сторонниками союза управленцев с крупной буржуазией (партии чиновников, объединенные вокруг президента). Если сравнить развитие революции в современной России с этапами буржуазной революции в Англии, то можно говорить о том, что мы все еще не дошли до этапа противостояния «тори» (консерваторов) и «вигов» (либералов) (1680 год). Мы находимся на этапе противостояния между собой двух блоков консерваторов: российских роялистов и пресвитериан (1649-1653 годы).

Обособленные от общества управленческие группы сохраняют свое доминирующее положение в политической сфере благодаря верховенству исполнительной ветви власти над всеми остальными ветвями государственной власти. В центре, в регионах и на местах распространилась модель правления, которую можно обозначить как «сильный глава государства (региона, муниципального образования) и слабые представительные органы». На федеральном уровне глава государства полностью подчиняет себе Правительство, которое носит технический характер. Оно не вырабатывает политики, а лишь реализует политический курс, вырабатываемый за «закрытыми дверями» администрацией Президента РФ. Эта администрация, в нарушении ч. 1 ст. 110 Конституции РФ и является реальным правительством, формируемым Президентом РФ и возглавляющим исполнительную власть. Положение администрации Президента РФ можно сравнить с положением Кабинета при короле в эпоху реставрации в Англии⁶⁹. Возникновение правительства, ответственного перед парламентским большинством, как это произошло в Англии в XVIII веке, будет задачей следующего этапа антибюрократической революции в России.

Президент РФ, который возглавляет всю бюрократическую пирамиду власти, сохраняет черты абсолютного монарха. Это явное наследие Российской империи и советского прошлого с его генеральными секретарями (вождями народа)⁷⁰. В соответствии с Конституцией Президент РФ не входит ни в одну ветвь власти (ст. 80 Конституции РФ). Поэтому данную форму правления нельзя назвать президентской республикой. Президент РФ устраняет разделение властей в нарушение ст. 10 Конституции РФ, возвышается над всеми ветвями власти, «обеспечивает, - как говорится в ст. 80 Конституции РФ 1993 года, - согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти».

Конституция РФ 1993 года закрепила механизм безответственности Президента РФ. Подчиненные государству средства массовой информации все успехи в развитии общества приписывают руководящей деятельности президента. Ответственность за неудачи возлагается на очередной кабинет министров. Как только недовольство населения своим

⁶⁶ Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. Учебное пособие. М.: Высшая школа, 1973. С. 232.

⁶⁷ Не будет ни революций, ни контрреволюций. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ // Российская газета. 2001. 4 апреля. С. 3.

⁶⁸ России надо быть сильной и конкурентоспособной. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ // Российская газета. 2002. 19 апреля. С. 4.

⁶⁹ История буржуазного конституционализма XIX века. М., Наука, 1986. С. 8.

⁷⁰ Дмитриев Ю. Президентство в России как реликт монархической власти // Право и жизнь. М., 1999. № 20. С. 36-45.

положением достигает определенного уровня, президент отправляет в отставку Председателя Правительства, выступая таким спасителем нации, защитником народа. Ст. 93 Конституции РФ создает видимость ответственности Президента РФ за совершение тяжкого преступления. Но, по мнению многих исследователей, процесс отрешения от должности настолько усложнен, что осуществить его не удастся ни при каких обстоятельствах. Попытка отрешения от должности Президента РФ, произведенная в 1999 году, доказала это. Конституция РФ 1993 года устранила даже те слабые механизмы предотвращения государственных переворотов, которые существовали в Конституции РФ 1978 года (с дополнениями и изменениями) и не смогли воспрепятствовать насильственному захвату власти президентом России осенью 1993 года. Наоборот, в новой Конституции созданы все условия для того, чтобы ничто не мешало президенту, в случае необходимости ввести так называемое «прямое президентское правление». В соответствии с Конституцией РФ 1993 года Президент РФ является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ (ч. 1 ст. 87), назначает и освобождает высшее командование Вооруженных сил (п. «л» ст. 83), назначает и освобождает руководителей так называемых силовых ведомств, которыми непосредственно руководит (Федеральный Конституционный закон «О Правительстве РФ»)⁷¹. Таким образом Президент РФ, в отличие от английского короля XVIII века⁷², не утратил возможности прибегать к чрезвычайным мерам для удержания своей власти.

Все это указывает, что в России не произошло решительного разрыва с бюрократическим механизмом осуществления политической власти. Сложившуюся форму правления в литературе обозначают как суперпрезидентскую или неопрезидентскую⁷³.

Итогом английской буржуазной революции, по словам историков, было то, что «монархия становилась в полном смысле слова конституционной, ограниченной законами, принятыми парламентом»⁷⁴. В России глава государства все еще не во всем ограничен законами, принятыми парламентом. Сама Конституция РФ была фактически дарована (октроирована) народу главой государства, захватившим власть с помощью силы. Это всего лишь манифест, в котором управленческие элиты берут на себя определенные обязательства без гарантии их реализации. В этой Конституции сохранены положения, ставящие главу государства выше парламента. Она дает ему возможность оказывать существенное влияние на формирование парламента, осуществлять политическое давление на его членов. Как в Англии XVIII века при Георге III⁷⁵, в российском парламенте широко распространены подкуп парламентариев, осуществляемый президентской властью и правительством. Для крайних случаев, когда Государственная Дума недостаточно послушна и упорно отказывается одобрять проводимую Президентом через правительство политику (откажется выражать ему доверие или не утвердит кандидатуру Председателя Правительства, предложенную Президентом РФ - ч. 4 ст. 111; ч. 3 ст. 117 Конституции РФ 1993 года), Конституция РФ 1993 года предусматривает право Президента распустить ее (ст. 84, ч. 1 ст. 109 Конституции РФ 1993 года). Конституционный Суд РФ в своем Постановлении подтвердил право Президента РФ издавать указы, носящие характер законов (Постановление КС РФ от 30 апреля 1996 года № 11-П)⁷⁶. Президент РФ принудил Совет Федерации принять Федеральный Конституционный закон «О Правительстве РФ», в котором приоритет в регулировании работы исполнительных органов был отдан не законам, а его указам⁷⁷. Президентское правотворчество противоречит принципу законности и подрывает основы правового государства⁷⁸.

Россия сделала несколько шагов к построению правового общества и государства. При этом патерналистски воспитанное население не принимает достаточных мер, чтобы поставить под свой контроль аппарат государства, ограничить его с помощью норм права. Бюрократия не превращена в послушный инструмент общества, остается обособленной от общества и самодержавной. По мнению В. Пастухова, в России до сих пор нет реальной конституции, как отражения договора между государством и конституционный процесс, как осознанное выражение воли гражданского общества не только не закончен, но и не начинался⁷⁹.

В Англии XVIII века средний класс собственников был лишен возможности формировать нижнюю палату парламента, в силу отсутствия всеобщего избирательного права. До 1832 года действовал имущественный ценз в виде владения землей и получения высокого дохода с нее. В современной России средний класс не определяет деятельность парламента в силу своей малочисленности и политической пассивности. Его голоса мало что значат в массе голосов неимущих, которые поддерживают консервативное российское «дворянство» т.е. бюрократию. Эта масса малоимущих граждан политически не грамотна, не способна понять механизмы социального управления, выдвинуть из своей среды своих представителей. О ней можно сказать словами К. Маркса: «Они ...неспособны защищать свои классовые интересы от своего собственного имени, будь то через посредство парламента или через посредство конвента. Они не могут представлять себя, их должны представлять другие. Их представитель должен вместе с тем являться их господином, авторитетом, стоящим над ними, неограниченной правительственной властью, защищающей их от других классов и ниспосылающий им свыше дождь и солнечный свет»⁸⁰. В этих условиях, как уже отмечалось выше, представительные органы оказываются, подчас, более консервативны, чем глава государства и аппарат исполнительной власти. Поэтому события осени 1993 года необходимо рассматривать как насильственный акт революции, а не реставрации. Именно с усилением власти Президента связывается приватизация и другие рыночные преобразования, произведенные, в первую очередь, правительством Е.Т. Гайдара.

⁷¹ СЗ РФ 1997. № 51. Ст. 5712.

⁷² История буржуазного конституционализма XIX века. М., Наука, 1986. С. 7.

⁷³ Балытников В., Иванов В. Конституционная модернизация: обновляя - сохраняя, сохраняя - обновлять // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2000. № 2. С. 117.

⁷⁴ История буржуазного конституционализма XIX века. М., Наука, 1986. С. 7.

⁷⁵ История буржуазного конституционализма XIX века. М., Наука, 1986. С. 16.

⁷⁶ Вестник КС РФ. 1996. № 3.

⁷⁷ Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий. М., 1997. С. 364-365.

⁷⁸ 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.

⁷⁹ Пастухов В. Политический режим и конституционный кризис в России // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1997. № 2. С. 145-147

⁸⁰ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд-е 2-е. Т. 8. С. 208.

Одним из этапов английской антифеодальной революции было упразднение Звездной палаты, Высокой комиссии (1641 год) вместе с чем прекратилась королевская юрисдикция в уголовных и гражданских делах. Россия пока не достигла этой стадии революционного развития. Президент РФ, согласно Конституции РФ 1993 года, предлагает Совету Федерации кандидатуру на должность Генерального прокурора (п. «е» ст. 83), который формирует единую централизованную систему прокурорских органов (ч. 1 ст. 129 Конституции РФ 1993 года). На практике, если Совет Федерации отказывал Президенту в утверждении его кандидата на указанную должность, то этот кандидат назначался Президентом в качестве исполняющего обязанности Генерального прокурора. Неудобного для себя Генерального прокурора он отстранил от должности, без согласия на то Совета Федерации, показав всем, что он является полновластным хозяином в стране. В этих условиях Президент РФ и опекаемая им бюрократия оказываются не подвластны закону, поскольку органы, осуществляющие контроль за законностью в стране и уголовное преследование, находятся под их властью. Прокуратура, органы милиции, политической полиции могут легко использоваться для уголовного преследования оппозиции и обеспечивать неприкосновенность правящей элиты.

Безусловно, революционный характер имела судебная реформа в России. Судьи перестали быть послушными исполнителями воли партийного аппарата. Они приобрели значительную независимость. Вместе с тем, на протяжении 90-х годов судебные органы не успевали справиться с потоком жалоб, обращенных к ним, не имели достаточно материальных и финансовых средств для налаживания эффективной работы, не могли обеспечить исполнения своих решений⁸¹. В условиях слабого гражданского общества, не способного влиять на развитие судебной системы, судьи образовали самостоятельную группу почти неприкасаемых чиновников. Это привело к развитию судебного произвола, волокиты, коррупции. Пока судебная система не стала в соответствие с декларацией, закрепленной в ст. 2 и 18 Конституции РФ 1993 года, надежным защитником прав и свобод человека и гражданина. Большое количество населения не может воспользоваться своим правом на судебную защиту (ст. 46 Конституции РФ) поскольку судебный процесс достаточно сложен, а услуги адвокатов для них дороги. Эта проблема будет решаться по мере роста благосостояния населения страны.

В России 90-х годов было положено лишь начало превращения бюрократического (административного) государства в конституционное и демократическое.

Страна так и не построила стабильного механизма власти, выражающего интересы гражданского общества. Ее политический курс, так же как в абсолютных монархиях, определяется конкретным лицом, на основании его убеждений, настроений под давлением «двора». Смена главы государства чревата изменением всей его политики, как внутренней, так и внешней.

Как уже отмечалось, существенно подорвали монополию обособленных управленческих групп на власть конфликты между этими группами. Сохранение этих конфликтов заложено в нормы Конституции РФ 1993 года. Они обеспечиваются разделением государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10), федеративным устройством государства (ст. 1,5) и отделением органов местного самоуправления от органов государственной власти (ст. 12). Сегодня, управленческие элиты центра прикладывают не мало усилий, для того чтобы ликвидировать противоречия внутри системы управления, восстановить прежнюю иерархию и, по мере возможности, реставрировать власть бюрократии на иной, чем прежде социальной и идеологической основе.

Революционные изменения государственной службы заключались, в основном в том, что было устранено господство коммунистической партократии и жесткая централизация. Как уже отмечалось, слабое гражданское общество не смогло подчинить себе аппарат не только государственного, но даже и муниципального управления. Чиновник стал работать на себя и на своего начальника. Эгоистические интересы служащего и малых управленческих групп стали доминирующими. Широко распространилась коррупция.

5. Революция в духовной (информационной) сфере

Как уже отмечалось, в России исчезло единомыслие, какая-то часть средств массовой информации на некоторое время приобрела независимость от государственного аппарата. Общественные дискуссии и критика государственных органов, их должностных лиц проистекала из борьбы различных групп управленцев за власть. В стране распространились либеральные идеи свободы, гуманизма, правового государства. Но столетия, в течение которых народ приучали к покорности, патерналистским отношениям сказались на ходе российской антибюрократической революции. Революционный дух, как это бывает всегда, вскоре погас. Быстро перейти от государственного регулирования всех отношений к саморегулированию не удалось. Народ устал от возникшего хаоса, неопределенности. Значительная часть населения, привыкшая к опеке со стороны государства, в условиях относительной свободы в борьбе за выживание, не смогла обеспечить себе благосостояние. Образовавшаяся масса неимущего населения потребовала возврата патерналистских отношений.

В начале XXI века управленческие группы умили свои внутренние конфликты, консолидировались вокруг главы государства. Как английские джентри они сумели соединить внутреннюю борьбу в своей среде с сохранением чувства касты⁸².

Закончив в основном передел материальных благ, управленческие группы перешли к укреплению своего идеологического господства. В ход пошли давно проверенные приемы. Бюрократия понимает, что народ никогда не пойдет за ней. В восточных обществ, носящих стадный характер (а вовсе не коллективистский) народ почти бездумно готов идти за вождем (вожаком). Распространение получила вождистская идеология. Объединение народа вокруг вождя начало производиться под лозунгами реванша. В качестве главной цели общества выдвигалось поднятие авторитета России на международном арене. Кроме всего прочего, внешние проблемы хорошо отвлекают народ от своих, внутренних. В свое время, королю Англии Георгу III удалось усилить королевскую власть и обеспечить правление консерваторов в борьбе с революционной Францией и Наполеоном. Подавлять оппозицию удавалось под флагом борьбы с экспортом революции⁸³. В России эти же цели осуществляются под прикрытием борьбы с влиянием Запада, и американской экспансией.

⁸¹ Денисов С.А. Интересы обособленных управленческих групп и судебная система современной России // Дни науки УрГИ. Гуманитарное знание и образование на рубеже тысячелетий. Материалы научно-практической конференции (Екатеринбург, 15-17 мая 2000 г.). Екатеринбург, 2000. С. 113-114.

⁸² Бутми Э. Опыт политической психологии английского народа в XIX веке. Пг., 1914. С. 149.

⁸³ История буржуазного конституционализма XIX века. М., Наука, 1986. С. 14-15.

Часть населения удалось привести под знамена консервативных управленческих групп с помощью старых коммунистических лозунгов. Коммунистическая идеология играет сегодня в России роль течения «истинного» социализма Германии середины XIX века, которое призвано было, по словам К. Маркса, помешать развитию капитализма в этой стране и сохранить феодальные порядки⁸⁴. Коммунистическую идеологию можно так же сравнить с течением так называемого «христианского социализма» в Англии, сторонники которого апеллировали к народу в своей борьбе с буржуазным либерализмом. Они так же говорили о служении английского дворянства народу в борьбе против «класса стяжателей, разрушающего национальные нравственные устои»⁸⁵.

Новая бюрократия вспомнила о том, что христианская церковь столетия верно служила российскому самодержавию и готова, в обмен на возвращение отнятого когда-то имущества, служить ему дальше, распространяя идеи терпимости и послушания власти, которая, как известно, всегда от бога. В «Основах концепции Русской православной церкви», принятой в августе 2000 года, запланировано сотрудничество церкви и государства в области идеологического воздействия на население. Верующим вновь напомнили, что «противящийся власти противится Божию установлению»⁸⁶. Лозунг консерватора Уварова «православие, самодержавие, народность»⁸⁷ снова пригодился. В этом наши консерваторы близки к английским «тори», на знамени которых было написано «трон и алтарь»⁸⁸.

В ходе революционных преобразований была отменена цензура (ст. 29 Конституции РФ 1993 года) и приватизирована часть средств массовой информации. Подавление свободы средств массовой информации стало осуществляться теми же приемами, что применялись когда-то в Англии XVIII века: высокие налоги и судебные преследования за клевету⁸⁹. К концу 90-х годов разным группам управленцев удалось подчинить себе почти все средства массовой информации. Осталось несколько оппозиционных органов печати и информации, которые должны были создавать видимость демократии в стране для западных наблюдателей.

Не смотря на грандиозные аферы, которые производили государственные чиновники в 90-х годах XX века, нанешие колоссальный ущерб населению, россияне не потеряли веры в «доброту царя» и надежду на то, что он решит за них все их проблемы.

За такой короткий срок революционного развития в России, конечно, не могла появиться и окрепнуть буржуазная мораль, так называемый «буржуазный рассудок», который в Англии, например, развивался в течение двух столетий. Новые буржуазные элиты не могут пока служить нравственным образцом, не в состоянии манипулировать сознанием масс и вести их за собой. Российская революция, - пишет Б.М. Межуев, - «не выдвинула духовной программы социального обновления» и не обеспечила либеральному строю нравственной легитимности⁹⁰. Буржуазии негде было приобрести навыки управления социальными движениями и государственными механизмами. В феврале-октябре 1917 года эти факторы оказались роковыми для буржуазных элит и привели к восстановлению самодержавной власти новой большевистской бюрократии.

В условиях традиционного для России правового нигилизма, новые правящие элиты без страха продекларировали в российской Конституции и других законах положения носящие революционный характер. Как отмечалось в ходе изложения, в Конституции РФ 1993 года было объявлено, что Россия становится правовым демократическим государством с республиканской формой правления (ст. 1). Она объявлена так же социальным государством (ст. 7). По сложившимся российским традициям все это рассматривается как пожелания на будущее, которые совсем не обязательно исполнять сегодня. Бюрократия выработала целый механизм нейтрализации норм права, не устраивающих ее по каким-либо причинам, и успешно использует его в настоящее время⁹¹.

Сегодня ясно, что первый этап антибюрократической революции завершен. Начался период стабилизации и даже частичной реставрации. Управленческие группы консолидируются и укрепляют свою власть в экономической, политической и духовной сфере. Россия еще не порвала со своим средневековым бюрократическим прошлым. Рецидивы возврата к нему вполне реальны. Впереди у нее еще долгий и медленный процесс трансформации социальной структуры общества, модернизации экономических, политических и духовных институтов и отношений.

Для современной России не исключается вариант развития, при котором антибюрократическое движение заглохнет и на смену коммунистической бюрократии на долгое время к власти придет антикоммунистическая бюрократия. Если в странах Запада одна буржуазная группировка сменяет другую, то в странах Востока не раз одна бюрократическая группировка сменяла другую при активном участии народных масс. Для примера можно взять историю Древнего Китая. Как известно, династия китайских императоров Хань произошла от Лю Бан, который был сельским старостой и возглавил победоносное восстание крестьян⁹².

Как пойдет дальше история России во многом зависит от активности и организованности либеральных сил общества. По крайней мере, необходимо ясно представлять на каком этапе развития истории мы находимся и, исходя из этого, строить свою тактику и стратегию.

⁸⁴ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 4. С. 452.

⁸⁵ История буржуазного конституционализма XIX века. М., Наука, 1986. С. 24.

⁸⁶ Мусалаян Л.А. Россия в XXI веке: постиндустриальная цивилизация или эпоха средневековья? // *Философия и общество*. М., 2002. № 4. С. 155.

⁸⁷ История политических учений. Вып. 2 М.: Юристъ, 1996. С. 287.

⁸⁸ История буржуазного конституционализма XIX века. М., Наука, 1986. С. 9.

⁸⁹ История буржуазного конституционализма XIX века. М., Наука, 1986. С. 11, 16.

⁹⁰ Межуев Б.В. Несколько слов о цикличности революций // *Полис*. 2002. № 4. С. 59.

⁹¹ Денисов С.А. Бюрократические черты российского права на современном этапе // *Актуальные проблемы юриспруденции*. Вып. 2. Тюмень, 1998. С. 64-67.

⁹² Всемирная история. Становление государств Азии. Минск: «Харвест»; М.: «АСТ», 2000. С. 198-204.

7. Роль Конституционного Суда РФ в правовой политике России

// Современные проблемы взаимодействия материального и процессуального права России: Материалы Всероссийской научно-практической конференции (17-18 апреля 2003 года). Ч. 1. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 2004. С. 123-127

с.123

Большинство нормы конституций абстрактны. Субъекты, их реализующие, имеют определенные рамки свободы. Термин «реализация конституционных норм» в данном случае употребляется в широком смысле этого слова и включает не только непосредственное поведение субъектов по выполнению предписаний норм конституции, но и правотворчество, конкретизирующее конституционные нормы, их толкование (1. С. 103-110.). Конституционный Суд РФ, реализуя в своей

С. 124

деятельности нормы конституции, подчас имеет достаточно широкие дискретные полномочия. Об этом говорит наличие нескольких мнений судей Конституционного Суда по ряду дел. Таким образом, можно сказать, что Конституционный Суд России вынужден, помимо своего желания, вырабатывать собственную правовую политику, определять ее направление. При упрощенном дуалистическом подходе можно определять эту политику в категориях большего либерализма или консерватизма.

Исследование деятельности конституционных (верховных) судов мира в плоскости проводимого им политико-правового курса является не новым для политической и правовой науки (2). Сегодня, сторонники позитивистских подходов к праву, которые любят отрывать теорию от практики, будут доказывать, что Конституционный Суд России не является звеном политической системы, а его деятельность носит исключительно правовой, а не политической характер. Однако если намеренно не закрывать глаза на действительность, то становится очевидным, что судьи Конституционного Суда вне своего желания, вынуждены проводить тот или иной политический курс, заложенный в самой Конституции и определяемый их правосознанием.

1. Российская Конституция, принимаемая под давлением Запада и на волне демократического движения начала 90-х годов XX века, имеет нормы явно либеральной направленности. Но реализация многих из них тормозилась достаточно консервативным Федеральным Собранием. На этом фоне деятельность Конституционного Суда казалась иногда просто героической. Наиболее ярко это проявлялось в приведении норм уголовно-процессуального права в соответствии с Конституцией РФ. В конце 90-х годов XX века подъем демократических настроений закончился и доминировать стали идеи «порядка». Правоохранительные органы уже показали свою неспособность эффективно работать в демократических условиях. Тем не менее, Конституционный Суд бескомпромиссно отстаивал конституционные требования: верховенства прав человека, право каждого на судебную защиту (Постановления Конституционного Суда от 29 апреля 1998 года; 2 июля 1998 года; от 10 декабря 1998 года и т.д.) (3).

Конституционный Суд не всегда последовательно, но все же пытался проводить антиэтатистскую линию в области налогового права, защищая права налогоплательщиков от фискальной политики правительства, Федерального Собрания, органов власти в регионах и на местах (Постановление Конституционного Суда РФ от 8 октября 1997 года; 24 февраля 1998 года; от 12 октября 1998 года и т.д.) (4). Он старался защитить местное самоуправление

С. 125

от региональной бюрократии, которая в нарушение ст. 12 и 130 Конституции РФ поставила его под свой полный контроль (Постановления Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 года; от 17 апреля 1996 года; 24 января 1997 года и т.д.) (5).

Либеральный характер имеет Постановление Конституционного Суда РФ от 27 апреля 1998 года (6), которое устраняет ограничения пассивного избирательного права, установленные в законах Республики Башкортостан. В условиях авторитарного режима республики из нее вытесняется оппозиция. При этом законы республики ограничивали право граждан проживающих вне республики участвовать в президентских выборах. Таким образом, положения законов, объявленных не конституционными позволяли сохранять власть в республике в руках одного господствующего клана и даже передавать ее по наследству. Этот прием сохранения власти узкими региональными элитами

применялся и в других субъектах Федерации (Постановление Конституционного Суда РФ от 24 июня 1997 года о конституционности отдельных положений Конституции Республики Хакасия) (7).

В своих постановлениях Конституционный Суд РФ не раз выступал против попыток региональных властей восстановить средневековый удельный порядок в стране, ограничив право людей на свободу выбора места жительства (Постановления Конституционного Суда РФ от 2 июля 1997 года; от 2 февраля 1998 года; определение от 7 октября 1998 года и т.д.) (8).

2. Противоречивость норм Конституции РФ и окружающая обстановка принуждала Конституционный Суд РФ поддерживать и консервативное направление в правовой политике, которое связано с сохранением бюрократических черт российского государства (9. С. 3-24.). Исследователи обращают внимание на то, что в России фактически сохранены некоторые реликты монархии (10. С. 36-45.). Суперпрезидентская (или неопрезидентская) форма правления закрепляется нормами Конституции РФ (ст. 80, 83-88, 90-93). Своими решениями Конституционный Суд укреплял чрезвычайно широкие полномочия Президента РФ и ослаблял парламент (Постановления от 15 декабря 1998 года; от 27 января 1999 года; от 1 декабря 1999 года (11)). В условиях, когда депутаты Федерального Собрания отражали консервативные настроения населения

с. 125

на возврат к патерналистским отношениям, усиление власти Президента РФ способствовало ускорению либеральных реформ. Но это особенность современного периода. Социальные изменения в обществе приведут к тому, что именно представительные органы будут отражать либеральный дух страны и тогда они столкнутся с консерватизмом системы единоличного правления. Сверх широкие полномочия Президента РФ в правотворчестве, подтвержденные Постановлением Конституционного Суда РФ № 11-П от 30 апреля 1996 года (12), уже способствуют реставрации бюрократического характера государства. Президент РФ, действия вне рамок закона, усиливает власть исполнительных органов в стране, подрывает основы федеративных отношений. Кроме того, названное решение Конституционного Суда противоречит принципу верховенства законов, без которого не может существовать правового государства (ст. 1 Конституции РФ). Об этом сказал в своем особом мнении по названному делу судья В.О. Лучин (13).

Постановление Конституционного Суда от 30 апреля 1996 года конституировало не ограниченность власти Президента РФ законами. В нарушение основного требования правового государства, общедозволительный тип правового регулирования применен к деятельности Президента РФ.

Сверх сильная власть Президента РФ делает страну заложником личных качеств одного человека и его фаворитов. Смена главы государства создает риск смены всего политического и экономического курса страны. Такое положение не имеет ни чего общего с принципом верховенства права (rule of law), признаваемым всем демократическим движением. Усиливая президентскую власть Конституционный Суд действует вопреки принципам, закрепленным в ст. 1 Конституции РФ (принципам демократии, правового государства и республиканской формы правления).

Сильный президент, для сохранения своей власти, подавляет оппозицию и обеспечивает безальтернативность политической системы. Либеральные силы страны, надеясь на административный ресурс президентской власти, не принимают должных мер по укреплению своей социальной базы, оставляют общество под идеологическим контролем консерваторов крайне левого политического крыла. Это может иметь роковые последствия для развития либерализма в России в будущем.

Некоторые постановления Конституционного Суда РФ (Постановления Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 года; 1 февраля 1996 года и т.д.) (14) были направлены на распространение модели формы правления, которую можно обозначить как «сильный глава региона и слабый парламент», на регионы страны. Эти решение имели явно консервативный характер, так как обеспечило господство региональной бюрократии, возглавляемой главами регионов, над частными собственниками, представленными в региональных парламентах. Конституционный Суд в своем Постановлении от 10 декабря 1997 года (15) выразил свое негативное отношение к подконтрольности органов исполнительной

С. 127

власти (бюрократии) представительным органам (политикам). Таким образом, под сомнение был поставлен основной принцип парламентаризма, действующий во всех развитых странах. Названные решения Конституционного Суда способствуют укреплению авторитарных режимов в регионах. Это же последствие имело Постановление Конституционного Суда от 9 июля 2002 года, фактически разрешавшее главам ряда регионов сохранять свои должности в течение ближайших лет

(16). Консервация управленческих элит в регионах способствовала тому, что они подавили всю оппозицию, свободные средства массовой информации и обеспечили себе преемственность на долгие годы.

Как консервативное можно оценить Постановление Конституционного Суда № 16-П от 23 ноября 1999 года (17). Оно не просто ограничивает возможности граждан в реализации свободы совести и свободы вероисповедания (ст. 28 Конституции РФ). Оно признает льготы огосударственной христианской церкви, распространяющей в обществе этатистские ценности. Ущемление прав новых религиозных течений мешает развитию идеологического многообразия в российском обществе (ч. 1 ст. 13 Конституции РФ), свободе в развитии личности.

Консервативность ряда решений Конституционного Суда иногда носит довольно скрытый характер. Так, в Постановлении от 23 декабря 1997 года (18) Конституционный Суд как бы принял компромиссное решение и признал одну очередь во взыскании с предприятия налога и выплаты этим предприятием заработной платы своим работникам. Фактически, он поддержал фискальные претензии государства, поскольку, при поступлении денег на счета предприятия, они автоматически списываются в пользу бюджета и на заработную плату рабочим может ни чего не оставаться (19. С. 177).

3. Часто Конституционный Суд РФ занимал компромиссную позицию, пытаясь отдать должное и консерватизму и либерализму. В решениях по налоговому законодательству он признавал не конституционность нормативных актов, но не отменял их действие до определенного времени (Постановление Конституционного Суда РФ от 18 февраля 1997 года) (20).

Формирующееся в России гражданское общество должно хорошо понимать значение тех или иных органов государства для развития страны и подвергать всестороннему анализу их деятельность. Без этого провозглашение государства правовым и демократическим останется пустой фразой.

ИСТОЧНИКИ

1. Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979.
2. Гуценко К.Ф. Судебная система США и ее классовая сущность. М.: Юридическая литература. 1961.
3. Вестник КС РФ. 1998. № 2; 1998. № 4; 1999. № 2.
4. Вестник КС РФ. 1997. № 5; 1998. № 3; 1999. № 1.
5. Вестник КС РФ. 1996. № 1; Российская газета. 1997. 6 февраля. С. 4,5; Собрание законодательства. 1997. № 54. Ст. 708.
6. Вестник КС РФ. 1998. № 4.
7. Вестник КС РФ. 1997. № 5.
8. Вестник КС РФ. 1997. № 5; 1998. № 3; 1998. № 6.
9. Денисов С.А. Бюрократический тип государства и права // Сборник научных трудов. Вып. 9. Гуманитарные науки. В 2-х частях. ЧС. 2. Сургут: Изд-во СурГУ, 2002.
10. Дмитриев Ю Президентство в России как реликт монархической власти // Право и жизнь. 1999. № 20.
11. Вестник КС РФ. 1999. № 2; 1999. № 3; СЗ РФ. 1999. № 51. Ст. 6364.
12. Вестник КС РФ. 1996. № 3.
13. Вестник КС РФ. 1996. № 3.
14. Вестник КС РФ. 1996. № 1; 1996. № 1.
15. Вестник КС РФ. 1998. № 1.
16. Вестник КС РФ. 2002. № 6.
17. СЗ РФ. 1999. № 51. Ст. 6363.
18. Вестник КС РФ. 1998. № 1.
19. В конституционном суде России // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1998. № 1.
20. Вестник КС РФ. 1997. № 1.

8. Механизм нейтрализации конституционных прав и свобод человека и гражданина, действующий в субъектах Федерации

Тезисы выступления на конференции в Международном институте экономики и права. Г. Тюмень, 2003 года

Россия в последние годы взяла явно завышенные обязательства по осуществлению прав и свобод человека и гражданина. Конституция РФ 1993 года закрепила права и свободы человека на уровне требований мировых стандартов. Для осуществления этих стандартов в стране пока нет необходимых условий. Это позволяет говорить о наличии системы средств, приводящих к нейтрализации прав и свобод человека и гражданина, составляющих вместе механизм этой нейтрализации. В данном случае предлагается рассмотреть действие этого механизма на уровне субъектов Федерации.

Исследуемый механизм нейтрализации прав и свобод человека и гражданина включает социально-экономические, политико-организационные, идеологические и правовые составляющие (элементы).

1. Правовой механизм нейтрализации конституционных прав и свобод

В субъектах Федерации могут приниматься нормы права прямо или косвенно ограничивающие права человека и гражданина. Большое количество таких актов признается не конституционными Судом РФ.

Законы субъектов Федерации посягают на имущественные права граждан. Управленческие элиты регионов пытаются увеличить объем общественных благ, который поступает в их распоряжение через бюджетные и внебюджетные фонды. С этой целью они незаконно вводят налоги и сборы, взимаемые с населения (Постановление Конституционного Суда РФ от 30 января 2001 года⁹³).

Региональные управленческие элиты вносят свой вклад в формирование номенклатурного капитализма в стране, в условиях которого занятие предпринимательством и защита частной собственности обеспечивается государством только для избранных лиц, опекаемых должностными лицами. В дополнение к существующим на уровне Федерации ограничениям права на предпринимательство (ст. 8 и 34 Конституции РФ), субъекты Федерации вводят свои, не предусмотренные федеральными законами. К ним относится введение лицензирования отдельных видов деятельности (Определение Конституционного Суда РФ от 13 января 2000 года⁹⁴).

В целях удержания власти управленческие группы регионов нарушают избирательные права граждан. Они создают препятствия для участия в выборах лиц, не проживающих в регионе, не знающих языка титульной нации субъекта Федерации (Постановление Конституционного Суда РФ от 22 декабря 1994 года⁹⁵, от 21 июня 1996 года⁹⁶, от 22 января 2002 года⁹⁷, Определение Конституционного Суда РФ от 22 октября 1999 года⁹⁸).

Пытаясь централизовать управление в регионах, управленческие элиты субъектов Федерации ограничивают право граждан на самоуправление. Отмечается, что такие попытки носят массовый характер⁹⁹. Разными путями руководство регионов стремится подчинить себе муниципальные органы, лишив граждан возможности самостоятельно решать вопросы местного значения, владеть, пользоваться и распоряжаться муниципальной собственностью (ч. 1 ст. 130 Конституции РФ). Они навязывают населению удобное им разделение территории на муниципальные единицы. Чтобы ликвидировать возможность формирования оппозиции в крупных городах, муниципальными единицами в них делаются районы городов (Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 года)¹⁰⁰. В ряде регионов попытались ввести назначение глав муниципальных образований. В некоторых субъектах Федерации пошли по пути передачи ряда функций местных органов самоуправления государственным органам. В Курской области, наоборот, передали местным органам самоуправления ряд государственных функций и за счет этого, ввели подчинение этих органов государству (Определение Конституционного Суда РФ от 4 ноября 1999 года¹⁰¹). Повсеместным является такое регулирование бюджетных отношений, которое приводит к лишению местных органов самоуправления финансовой самостоятельности.

Управленческие элиты регионов, где имеются благоприятные условия для жизни людей, пытаются проводить политику изоляционизма, создают препятствия для притока в регион граждан из других субъектов Федерации. Они принимают нормативные акты, заменяющие регистрацию граждан по месту жительства на прописку. В Ставропольском крае была введена квота на поселение в городах Кавказских Минеральных вод. В Краснодарском крае ввели запрет на покупку земли гражданами, не имеющими постоянной регистрации в нем (Определение Конституционного Суда РФ № 41-О)¹⁰². В Москве, право на выбор места жительства ограничивали косвенным путем, обязав прибывающих на постоянное место жительства выплачивать сбор в размере 500 минимальных размеров оплаты труда¹⁰³.

Элементом механизма нейтрализации прав и свобод граждан является **бесконтрольность** аппарата управления. Деятельность государственных региональных и муниципальных органов подчас является более закрытой, чем деятельность федеральных органов. Сегодня только в Калининградской области принят закон о доступе граждан к информации о деятельности органов власти. Действующая Конституция РФ позволяет региональным управленческим элитам оказывать

⁹³ Собрание законодательства РФ. 2001. № 7. Ст. 701.

⁹⁴ Вестник КС РФ. 2000. № 3. С. 35-38.

⁹⁵ Вестник КС РФ. 1994. № 6.

⁹⁶ СЗ РФ. 1996. № 27. Ст. 334.

⁹⁷ Российская газета. 2002. 31 января.

⁹⁸ Вестник КС РФ. 2000. № 2. С. 4.

⁹⁹ Вакуум права порождает произвол // Российская Федерация. 1998. № 5. С. 32.

¹⁰⁰ Российская газета. 1997. 6 февраля. С. 4.

¹⁰¹ Вестник КС РФ. 2000. № 2. С. 13-18.

¹⁰² Российская газета. 2000. 16 мая. С. 7.

¹⁰³ Вестник КС РФ. 2000. № 3.

влияние на деятельность прокурора субъекта Федерации, поскольку он назначается по согласованию с руководством субъекта (ч. 3 ст. 129)¹⁰⁴.

Следующим звеном в механизме нейтрализации прав и свобод граждан является **безответственность** органов власти регионов и мест за посягательства на эти права. Сегодня закон предусматривает ответственность главы региона и представительного органа власти за нарушение закона и не выполнение решений суда (Ч. 2 и 4 ст. 9 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» (с изменениями от 29 июля 2000 г.; 8 февраля 2001 г.)¹⁰⁵, но на практике это положение не применяется. Внутри иерархические связи так же не обеспечивают эффективного применения мер юридической ответственности к должностным лицам, нарушающим права и свободы человека и гражданина. Наоборот, при подборе кадров на основе личной преданности, выше стоящие руководители опекают подчиненных и препятствуют привлечению их к ответственности за нарушение прав граждан. Это обеспечивает готовность подчиненных выполнять любые команды руководителя, даже незаконные. Хорошо развитыми являются отношения «круговой поруки» Таким образом, при посягательстве на права граждан, в лучшем случае, после длительных судебных разбирательств, производится восстановление нарушенных прав.

Ежегодно прокуратура выявляет десятки нормативных актов субъектов Федерации, нарушающих федеральные законы, но поток этих нарушений не уменьшался¹⁰⁶. Административные органы в регионах и даже местные суды игнорируют решения Конституционного Суда. Для них распоряжения регионального руководства имеют большую значимость, чем нормы Конституции и решения высших судов¹⁰⁷.

2. Социально-экономические препятствия реализации прав человека и гражданина

Социально-экономической проблемой большинства регионов страны является неимущее положение значительной части населения, которое зависимо от опеки со стороны государственных (муниципальных) органов. Малоимущие граждане не могут воспользоваться дорогостоящими средствами защиты своих прав и вынуждены терпеливо сносить их нарушения.

В последние годы в стране широко употребляется прием перекалывания обязанностей финансирования реализации социальных прав граждан с федерального уровня на уровень субъектов Федерации и муниципальных образований. Федеральная власть, стремясь предстать перед обществом в качестве благодетеля, принимает законы по социальному обеспечению граждан, а деньги на реализацию этих законов должны искать в регионах и на местах. В результате, в стране принято законов о правах граждан, не обеспеченных финансами на сумму более трех триллионов рублей¹⁰⁸.

3. Политико-организационные препятствия реализации прав человека и гражданина

Регионам страны была навязана модель формы правления, которую можно обозначить как «сильный глава региона и слабый представительный орган»¹⁰⁹. Это позволяет в значительной степени нейтрализовать действие принципа разделения властей, сконцентрировать власть в руках исполнительных органов. Политический контроль за деятельностью администрации по реализации прав и свобод граждан оказывается минимальным. Слабым остается контроль счетных палат за расходованием администрацией бюджетных средств, выделяемых якобы на социальные нужды. Пренебрежение управленческих элит регионов к защите прав человека хорошо иллюстрируется тем, что в более чем шестидесяти регионах страны отсутствует институт уполномоченного по правам человека.

Финансовая зависимость судебных органов от исполнительных органов регионов ослабляет действенность судебной защиты прав человека и гражданина от посягательств со стороны государства, его должностных лиц.

В большинстве регионов очень слаба активность политических партий. Они не могут создать сильной оппозиции, способной осуществлять контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в регионах, не могут представить конструктивных альтернатив политике региональных элит, осуществляющих власть.

Очень слабым в регионах является правозащитное движение.

Часто региональные элиты оказываются более консервативными, чем центральные. В ряде регионов страны действует жесткий авторитарный режим, полностью устранена оппозиция, уничтожены независимые от государственных органов средства массовой информации.

4. Идеологические препятствия реализации прав человека и гражданина

Идеологической составляющей механизма нейтрализации прав человека во всей стране является патерналистское сознание значительной части населения, политическая и правовая неграмотность людей. С другой стороны, аппарат управления по-прежнему считает себя хозяином в стране, а не слугой народа. Важное значение имеет правовой нигилизм, характерный для всех стран так называемого восточного типа.

Демократическое развитие страны требует осознания юристами механизма нейтрализации прав и свобод человека и гражданина и выработки мер, способных демонтировать этот механизм.

¹⁰⁴ Надзор за законностью правовых актов // Законность. 1999. № 9. С. 21; Титов Ю. Органы прокуратуры и проблемы федерализма // Законность. 1999. № 6. С. 4.

¹⁰⁵ Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2000. № 31. Ст. 3205; 2001. № 7, ст. 608.

¹⁰⁶ Макаров Н. Надзор за нормотворчеством как профилактика беззакония // Законность. 1998. № 8. С. 2; Надзор за законностью правовых актов // Законность. 1999. № 9. С. 17-19.

¹⁰⁷ О конституционном праве на свободу передвижения, свободный выбор места пребывания и жительства в РФ. Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в РФ // Правозащитник. 2001. № 2. С. 74, 84-85.

¹⁰⁸ Шкель Т. Половина правды. Законодатели обманывают народ на три триллиона рублей // Российская газета. 2003, № 32. С. 1.

¹⁰⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 года // Вестник КС РФ. 1996. № 1. С. 13-33; Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 года // Вестник КС РФ. 1996. № 1.

9. Механизм нейтрализации прав граждан в сфере государственного управления

// Государство и право, 2003. № 11. С. 18-20 (сокращенный вариант)

// Административно-правовой статус гражданина. М.: Институт государства и права АН РФ, 2004. С. 96-106.

С. 96

Часто правящие группы разных стран с помощью законодательства пытаются создать себе позитивный имидж. Одним из применяемых для этого способов является провозглашение в конституции прав и свобод граждан. Поскольку реализация этих прав и свобод не выгодна правящим элитам, то наряду с конституцией начинает действовать специальный **механизм нейтрализации ее норм**, обеспечивающий их полное или частичное бездействие. Этот механизм включает в себя социальные, экономические, политические, идеологические и правовые составляющие.

В данной работе предлагается рассмотреть механизм нейтрализации прав граждан, действующий в сфере государственного управления.

С. 97

1. Правовой механизм нейтрализации прав граждан

Механизм нейтрализации норм, закрепляющих права граждан, по своим структурным компонентам аналогичен механизму их реализации, хорошо описанному в отечественной литературе¹¹⁰. Он включает в себя нормы административного права, как бы конкретизирующие права граждан, закрепленные в конституции, но при этом, ограничивающие их объем, делающие изъятия из общих норм с помощью исключительных норм. Это может приводить к тому, что реализация права становится исключением из общего запрета. Так ст. 3 Конституции РФ объявляет народ носителем суверенитета. Ч. 1 ст. 32 Конституции РФ ограничивает права граждан, которые вместе и образуют народ, до права участия в управлении делами государства. Нормы, административного права, сводят это участие к ограниченному набору форм. При этом использование гражданином права на участие в управлении государственными делами, часто связано с **разрешением**, которое дает государственный орган или должностное лицо. Так, использование права на проведение митинга, демонстрации, пикетирования связано, в современном законодательстве, с регистрацией уведомления на их проведение. Регистрация, очень часто, превращается в выдачу разрешения на использование своего права или отказу в этом (Заключение Уполномоченного по правам человека в РФ об ущемлении основных прав граждан собираться мирно, без оружия приказом губернатора Санкт-Петербурга ...) ¹¹¹.

Законодатель может прямо принимать нормы, противоречащие Конституции РФ. Большое количество таких норм, ограничивающих имущественные права граждан, право на свободу выбора места жительства были признаны Конституционным Судом РФ не соответствующими Конституции РФ. Однако законодатели ряда субъектов Федерации игнорируют решения Конституционного Суда РФ¹¹².

Лишение гражданина отдельных конституционных прав может производиться скрытым путем. Так, свобода граждан выбирать место жительства (ч. 1 ст. 27 Конституции РФ) была ограничена Законом Краснодарского края «Об особом порядке землепользования в

С. 98

Краснодарском крае» 1995 года, который запрещал комитетам по земельным ресурсам и землеустройству регистрировать сделки с землей граждан, не имеющих постоянной регистрации в Краснодарском крае¹¹³.

Нарушение прав граждан происходит через подзаконные ведомственные акты. Нормативные указания внутри ведомства могут издаваться в форме писем, телеграмм, устных распоряжений, которые не проходят через регистрацию в Министерстве юстиции. Так, заместитель министра природных ресурсов 19 февраля 2003 года направил подведомственным организациям телеграмму, в которой запретил выдавать гражданам информацию о прогнозах негативных и катастрофических природных и техногенных процессов без специального разрешения. Это грубое нарушение прав граждан на информацию, закрепленных в ст. 29 и 42 Конституции РФ. После мер прокурорского реагирования формулировку текста телеграммы изменили, но суть ее осталась прежней¹¹⁴. На основании устных распоряжений руководства республики Калмыкия единственная в Элисте типография отказалась печатать газету «Советская Калмыкия сегодня», а местные отделения связи отказались распространять эту газету среди подписчиков¹¹⁵.

Не смотря на провозглашение прямого действия норм Конституции РФ (ч. 1 ст. 15), некоторые из них не могут быть реализованы без **конкретизирующих норм процессуального характера**. Давно известно, что отсутствие юридической регламентации процедурного порядка реализации прав подчас затрудняет гражданам их осуществление¹¹⁶. Например, ч. 4 ст. 29 Конституции РФ дает право каждому получать информацию. Но в закон, о доступе граждан к информации, которую удерживают органы управления, не принят. Поэтому право на получение общественно значимой информации остается ограниченным волей должностных лиц¹¹⁷.

¹¹⁰ Исполнение законов // Советское государство и право. 1991. № 7. С. 5-6.

¹¹¹ Защита прав человека. Сборник документов. 1998-2000. М.: Юридическая литература, 2001. С. 445-446.

¹¹² О конституционном праве на свободу передвижения, свободный выбор места пребывания и жительства в РФ. Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в РФ // Правозащитник. 2001. № 2. С. 69.

¹¹³ Определение Конституционного Суда РФ № 41-О // Российская газета. 2000. 16 мая. С. 7.

¹¹⁴ Левина А. Катастрофы под грифом «секретно» // Новая газета. 2003. № 17. С. 4.

¹¹⁵ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ в 2000 году // Защита прав человека. Сборник документов. 1998-2000. М.: Юридическая литература, 2001. С. 273.

¹¹⁶ Юридическая процессуальная форма: Теория и практика. М.: Юридическая литература, 1976. С. 109-110.

¹¹⁷ Кандыбина Е. Конституция РФ о доступе к информации // Правозащитник. 2002. № 1. С. 101.

С. 99

Процессуальный механизм реализации права может быть настолько **усложнен**, что воспользоваться этим правом становится не так легко. Ст. 8 Конституции РФ провозглашает свободу экономической деятельности. С понятием свободы ни как не согласуется регистрационный или даже разрешительный порядок занятия отдельными видами предпринимательской деятельности.

Политики отмечают, что требование заблаговременно уведомить органы власти о проведении пикетов приводит к несвоевременной реализации права на проведение пикета. Депутаты Государственной Думы поздно формируют повестку для заседаний. Граждане не успевают оформить заявку на проведение пикета по вынесенным на обсуждение депутатов вопросам¹¹⁸.

Реализация ряда прав граждан связана с предоставлением ими в органы власти большого количества документов¹¹⁹. Сбор их требует значительных усилий, и граждане отказываются от реализации своего права, не желая тратить свое время и нервы на хождение по кабинетам чиновников. О том, что требование излишних документов и справок умаляет достоинство человека, говорилось даже в документах советского времени¹²⁰. Иногда, трудно преодолимым барьером в реализации права становится заполнение тех или иных заявлений, регистрационных бланков, составление уставов организаций. Предъявляемые к ним требования известны только чиновникам, а норм, обязывающих осуществлять консультации граждан, не предусмотрено. Граждане либо отказываются от осуществления своих прав, либо обращаются в коммерческие структуры, которые оказывают соответствующую помощь (продают нужные бланки документов, помогают их заполнять, оформляют учредительные документы). Часто эти структуры создаются тут же при государственных органах.

Затрудняет использование гражданами своих конституционных прав, органы власти могут выдавать временные разрешения на это использование, которые через определенный срок необходимо продлевать. Так, в нарушении Конституции РФ и законов

С. 100

в субъектах Федерации ввели понятие «временное проживание». Пребывающие в регионе граждане получают регистрацию на определенное время, а затем должны продлевать ее, уплачивая соответствующие дополнительные сборы¹²¹.

Известно, что значительное число прав граждан, не может быть осуществлено лично, без вынесения компетентными органами соответствующих актов правоприменения¹²². При этом нормы процессуального права, связывают реализацию прав граждан с волей должностных лиц, с достаточно широкой свободой их усмотрения. От чиновника зависит насколько полной, эффективной и быстрой будет реализация гражданами их прав, так как именно он толкует норму права, конкретизирует ее содержание, основания возникновения права (конкретизирует юридические факты, необходимые для возникновения права у лица), порядок и пределы его реализации. Система таких процессуальных норм, направленных как бы на реализацию прав граждан, способствовала развитию в России так называемого номенклатурного капитализма, при котором возможность заниматься предпринимательством связана с личным одобрением этой деятельности представителями административных структур. Например, частые проверки предпринимателя могут создать условия для невозможности реализации им своего права на предпринимательства. Наоборот, отказ от проверок деятельности опекаемых предпринимателей создает для них льготный режим деятельности и устраняет равные условия рыночной конкуренции. В последнее время много говорят о нормах административного права, способствующих созданию «административных барьеров» для предпринимателей.

Широкие дискретные полномочия руководителей органов государственного управления по приему лиц на государственную службу, лишают граждан равного доступа к государственной службе (ч. 4 ст. 32 Конституции РФ) и превращают государственных служащих в лиц, обслуживающих конкретного руководителя органа управления. Федеральный закон «Об основах государственной службы РФ»¹²³ провозглашает принцип гласности

С. 101

в осуществлении государственной службы (п. 9 ст. 5). Но нормы, регулирующие порядок деятельности государственных органов управления, позволяют должностным лицам по собственному усмотрению вводить тот или иной уровень закрытости своей работы. Например, утверждение о продолжении демократических реформ в стране сочетается с тем, что действующее сегодня правительство является самым закрытым по сравнению с теми, что действовали в последние годы¹²⁴. В США в последние годы общественные движения борются за принятие законов, обеспечивающих прозрачность деятельности органов власти, в частности, ограничивающих проведение закрытых заседаний¹²⁵.

Нейтрализация прав граждан может обеспечиваться отсутствием норм, обязывающих государственные органы знакомить население со своей структурой, распределением функций, процессом работы, в особенности с заявлениями граждан. Недоступной не только для граждан, но даже для юристов является практика применения норм права. Здесь строго соблюдается правило «канцелярской тайны». В США нормы, обеспечивающие доступ граждан к информации о работе государственных органов, закреплены в законе «О свободе информации» (Freedom of Information Act 1966 года с дополнениями 1994 и 1996 года)¹²⁶. В России вся информация о деятельности того или иного органа ограничивается указанием названий его отделов и времени приема граждан. Людям даже не предоставляется информация о фамилии должностного лица, который ведет прием и инстанции, в которую можно обратиться для обжалования его решения.

¹¹⁸ Левина А. Касьянов с Шандыбиным идут на митинг // Новая газета. 2003. № 21. С. 4.

¹¹⁹ Реализация прав граждан в условиях развитого социализма. М.: «Наука», 1983. С. 98.

¹²⁰ Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР // СП СССР. 1960. № 6. Ст. 33.

¹²¹ О конституционном праве на свободу передвижения, свободный выбор места пребывания и жительства в РФ. Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в РФ // Правозащитник. 2001. № 2. С. 75-78.

¹²² Витрук Н.В. Акты применения права в механизме реализации прав и свобод личности // Правоведение. 1983. № 2. С. 4.

¹²³ СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.

¹²⁴ Привалов А. Об удачном заседании правительства // Эксперт. 2003. № 5. С. 12.

¹²⁵ Шмул Р. Подотчетность правительства и общественный контроль // <http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0800/ijdr/schmuhl.htm>

¹²⁶ 5 U.S.C. 552 (1994 & Supp. II 1996)

Очень часто ограничение прав граждан происходит со ссылкой на необходимость защиты интересов строя, общества, прав иных лиц. Сегодня, юридической основой для таких ограничений является ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Сверхвысокая абстрактность данной нормы, применение оценочных понятий создает трудности для определения обоснованности ограничения прав. Более того, ее формулировка и формулировки ряда других статей Конституции РФ (ст. 25, 27) дают возможность законодателям по их усмотрению посягать на неотчуждаемые права человека¹²⁷.

С. 102

Провозглашенным правам граждан может не корреспондироваться **обязанность** органов государственного управления или должностных лиц реализовать эти права. Так, праву граждан на общественно значимую информацию не корреспондируется обязанность государственных служащих выдавать им эту информацию (Федеральный закон «Об основах государственной службы РФ»)¹²⁸. Законы и подзаконные акты могут прямо предписывать должностным лицам нарушать права граждан. Например, не смотря на решение Конституционного Суда РФ, правоприменительные органы Краснодарского края продолжали нарушать Конституцию РФ, ограничивая прав граждан на выбор места пребывания и жительства, руководствуясь отмененным законом¹²⁹. В административном управлении России продолжает действовать режим беззакония, в соответствии с которым, для должностного лица приказ выше стоящего начальника обладает большей силой, чем нормы Конституции и решения суда.

Обязанность должностных лиц и органов власти признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина могут не подкрепляться **мерами ответственности** за нарушение этих обязанностей. Например, судебный орган может возложить на какой-то орган обязанность выдать лицу запрашиваемую информацию. Право гражданина будет реализовано. Но закон не предусматривает наложения мер судебной ответственности на лицо, виновное в посягательстве на конституционное право гражданина, за исключением случаев, предусмотренных ст. 5.39. КоАП РФ. Российское законодательство о государственной службе придерживается традиций российской империи. Вопрос о привлечении должностного лица за совершение правонарушения к юридической ответственности, в первую очередь, решается его руководителем, который может скрыть факт правонарушения, привлечь виновного по своему усмотрению к той или иной мере дисциплинарной ответственности или передать материал в правоохранительные органы для привлечения лица к уголовной ответственности¹³⁰.

С. 103

В основном, здесь действует принцип «не выносить сор из избы». Это обуславливает не эффективность мер ответственности и сохранение патриархальных форм государственной службы. Предлагается шире применять отделение контрольных органов власти от администрации, которое позволит осуществлять беспристрастный контроль за деятельностью административного аппарата и обеспечит неотвратимость юридической ответственности за все посягательства на права граждан¹³¹.

Нормы права могут создавать помехи в процессе **защиты прав граждан**. Так, судебный способ защиты прав, возникающих из административных правоотношений, слишком сложен и требует значительных затрат времени и сил. Получаемый результат может быть гораздо менее значительным, чем усилия, прилагаемые к его достижению. Именно это подтолкнуло западные страны к созданию квазисудебных органов защиты прав в сфере государственного управления¹³². Обжалование действий (решений) должностных лиц выше стоящему начальнику, а не через специальные контрольные органы, обычно не дает положительно результата, так как в органах власти действует «круговая порука». В России сегодня появился институт Уполномоченного по правам человека. Но административный аппарат пытается встроить его в систему своей власти, ослабить его возможности по защите прав граждан от произвола государства¹³³. Законодательство Российской Федерации и ее субъектов не знает такого термина как «расследование» фактов нарушения прав граждан уполномоченным по правам человека. Законы об уполномоченном по правам человека вообще не приняты сегодня в более шестидесяти субъектах Федерации.

В современной России почти неизвестен общественный контроль за деятельностью администрации. Это позволяет должностным лицам грубо нарушать права граждан, обеспечивает широкое распространение коррупции. Опрос граждан показывает, что сегодня работники

С. 104

милиции вокзалов превратили проверку паспортного режима и административное задержание в механизм вымогательства взяток у пассажиров. Их задерживают перед отходом поезда и что бы не опоздать на него, люди вынуждены отдавать работникам милиции, имеющиеся у них деньги. Начальник ГУВД г. Москвы, борясь с этой практикой, издал приказ, запрещающий патрульным службам останавливать на улице граждан для проверки документов без достаточных на то оснований¹³⁴. Распространенным является подбрасывание гражданам, в ходе их административного задержания, наркотиков, бланков документов с целью вымогательства у этих граждан денег.

¹²⁷ Четвернин В.А. Идеология прав человека и принципы разделения властей в Конституции РФ // Становление конституционного государства в посттоталитарной России. Вып. 1. М.: ИГП РАН, 1996.

¹²⁸ СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.

¹²⁹ О конституционном праве на свободу передвижения, свободный выбор места пребывания и жительства в РФ. Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в РФ // Правозащитник. 2001. № 2. С. 74.

¹³⁰ Проблемы правовой ответственность государства, его органов и служащих // Государство и право. 2000. № 4. С. 19.

¹³¹ Денисов С.А. Формирование контрольной ветви государственной власти для противодействия коррупции // Государство и право. 2002. № 3. С. 9-16.

¹³² Никеров Г.И. Административное право США. М.: Изд-во «Наука», 1977. С. 152.

¹³³ Денисов С.А. Встраивание института уполномоченного по правам человека в механизм власти различных управленческих групп // Комиссии и уполномоченные по правам человека: опыт российских регионов. СПб.: Норма, 2002. С. 115-128.

¹³⁴ Признание генерала Пронина // Российская газета. 2003. № 68. С. 1.

В деятельность государственного аппарата управления необходимо широко внедрять схемы общественного участия, которые сегодня действуют при проведении выборов в органы власти. Особенно общественный контроль необходим при принятии решений, связанных с распределением финансовых средств, государственных (муниципальных) заказов, в лицензионной деятельности. Представители правозащитных организаций требуют введения общественного контроля в деятельность правоохранительных органов¹³⁵.

Нормы административного права представляют собой систему. Лишение человека одного права может вызывать последовательное лишение его других прав. Так, введение различных ограничений в регистрации граждан по месту их пребывания и жительства в субъектах Федерации позволяет должностным лицам подвергать граждан, не зарегистрированных не по своей воле, административному задержанию, привлечению к ответственности, лишать права на труд, образование, медицинское обслуживание¹³⁶. Людьюми, которые вынуждены постоянно нарушать какие-то нормы, легче управлять. Ощущение своей вины делает их покорными власти чиновников. В свою очередь, управленцы, получают возможность осуществлять так называемое избирательное привлечение к юридической ответственности в отношении только тех, кто им лично не нравится, создавая льготный режим для опекаемых, но полностью зависимых от них людей.

С. 105

2. Условия действия механизма по нейтрализации прав граждан

Действие правового механизма нейтрализации прав граждан обеспечивается определенными социальными, экономическими, политико-организационными и идеологическими гарантиями.

Значительная часть населения страны относится к категории малоимущих и нуждается в опеке со стороны государственных органов. Она видит в них своего благодетеля, а не слугу. Неимущая часть граждан не может воспользоваться дорогим инструментом судебной защиты и предпочитает терпеливо сносить посягательства на ее права со стороны государственных органов управления. Не высокая оплата труда государственных служащих обеспечивает их непрофессионализм и низкое качество работы. Нехватка кадров не позволяет руководителям государственных органов управления предъявлять высокие требования к своим подчиненным. Очень часто возложение на тот или иной орган какой-либо функции не подкрепляется выделением необходимых материальных, технических и кадровых ресурсов. Это приводит к затруднению использования гражданами своих прав (очереди на получение документа, длительные сроки осуществления регистрационных функций). Можно вспомнить какие огромные очереди стояли в органах ГИБДД при смене водительских удостоверений, какое огромное количество взяток было дано для ускорения процесса получения нового удостоверения. Социологи констатируют, что огромная армия низко оплачиваемых государственных служащих рассматривает свою должность как орудие для получения побочных доходов¹³⁷.

К политико-организационным препятствиям для реализации прав граждан в сфере государственного управления относятся: (а) отсутствие сильной политической оппозиции, которая могла бы осуществлять постоянный контроль за деятельностью органов государственного управления; (б) отсутствие развитой системы некоммерческих общественных организаций, выражающих интересы разных групп граждан и способных осуществлять контроль за органами государственного управления; (в) отсутствие политического контроля за администрацией, который, как считают на Западе, является главным препятствием установления господства бюрократии в обществе¹³⁸; (г) подавление свободы средств массовой информации¹³⁹;

С. 106

(д) перегруженность судов уголовными и гражданскими делами и невнимание к менее значимым делам, возникающим из административных споров; (е) сплоченность управленческих групп, «круговая порука», существующая в органах управления, организованная защита чести мундира.

Слабое гражданское общество не может заставить аппарат государственного управления уважать права человека и гражданина. Как уже отмечалось, управленцы по-прежнему чувствуют себя не слугами общества, а хозяевами страны. Они рассматривают свои должности лишь как источник получения дополнительных доходов. В механизм препятствия реализации прав граждан надо включить правовую неграмотность населения и правовой нигилизм, распространенный в обществе.

Установление разного рода препятствий в реализации прав граждан в сфере государственного управления оправдывает рост аппарата управления, поднимает статус тех, кто принимает правоприменительные решения, позволяет наращивать объем сборов с населения и увеличивать благосостояние должностных лиц. С помощью описанного механизма нейтрализации норм права можно граждан превратить в бесправных подданных. Кроме того, перечисленные правовые препятствия, позволяют государственным служащим получать коррупционную ренту, иногда превышающую их официальные доходы во много раз. Все это стимулирует административный аппарат на поддержание, воспроизводство и развитие механизма нейтрализации прав граждан.

Демократическим силам следует изучать инструментарий, которым пользуются обособленные от общества управленческие группы для нейтрализации прав граждан и сохранения собственного доминирующего положения в обществе. Сегодня в России много говорят об экспертизе проектов законов. При проведении таких экспертиз необходимо обращать внимание на то, не заложен ли в закон механизм нейтрализации действия его норм.

¹³⁵ Всероссийский чрезвычайный съезд в защиту прав человека, 20-21 января 2001 года // Правозащитник. 2001. № 1. С. 8.

¹³⁶ О конституционном праве на свободу передвижения, свободный выбор места пребывания и жительства в РФ. Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в РФ // Правозащитник. 2001. № 2. С. 65.

¹³⁷ 02 – телефон недоверия? // Новая газета. 2003. № 24. С. 8-9.

¹³⁸ Smith B.C. Bureacrasy and Political Power. - Brighton: Wheatsheaf book; N.Y.: Martins press, 1988. P. 27-30.

¹³⁹ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ в 2000 году // Защита прав человека. Сборник документов. 1998-2000. М.: Юридическая литература, 2001. С. 271.

10. Возможности использования в России мирового опыта развития института омбудсмана

Материал подготовлен к IV Ежегодной конференции программы «Омбудсман». Июнь 2003. Г. Пушкин

Сегодня не только в России, но и в странах Восточной Европы¹⁴⁰ у части населения появляются идеи возврата к самоизоляции, отказа от использования мирового опыта общественного развития. Эти идеи, вызванные неудачным применением отдельных достижений мировой цивилизации, напоминают о басне И.А. Крылова «Мартышка и очки». Если мы не умеем применить у себя чьи-то достижения, то это еще не значит, что они бесполезны для нашей страны.

Очевидно, для того чтобы превратить Россию в цивилизованное, демократическое, правовое государство, откуда не будут бежать ее граждане и капитал, необходимо заимствовать все ценное, что наработано в мире. Более того, чтобы быстро преодолеть отсталость надо творчески совершенствовать заимствованный опыт. Этот подход необходимо положить в основу процесса внедрения в России института омбудсмана.

Сегодня, Россия твердо занимает одно из первых мест в Европе по количеству жалоб, которые поступают от ее граждан в Европейский Суд по правам человека. Это косвенно указывает на то, что внутренняя система защиты прав человека в стране не совершенна. В России достаточно развиты признаки государства восточного типа, где государственный управленческий аппарата обладает гораздо большей силой, чем гражданское общество. В связи с этим, нам необходимо не просто перенимать в развитых странах имеющиеся у них демократические институты, а удваивать их мощь. Даже при этом, нет гарантий, что они будут действовать так же эффективно, как у себя на родине. В Испании, переходящей от фашистской диктатуры к демократии, рассудили именно так, введя в 1981 году так называемую «сильную» модель омбудсмана. Чем более слабым является гражданское общество в стране, тем более мощными должны быть инструменты защиты его от претензий государственного аппарата на господствующее положение. Исходя из этой закономерности, Англия и Франция могут позволить себе иметь слабого омбудсмана. Россия не может себе этого позволить.

Известно, что институт омбудсмана развивается во всем мире, как форма реализации принципа разделения властей¹⁴¹. В России, с ее доминированием исполнительной власти, этот принцип реализуется в жизнь наиболее трудно. Глава государства и главы регионов находят способы подчинения себе представительных органов. Поэтому, Уполномоченный по правам человека (далее Уполномоченный) должен иметь гарантии независимости не только от исполнительных органов, но и от представительного органа. Он должен олицетворять четвертую, контрольно-надзорную ветвь власти в стране, самостоятельную по отношению ко всем иным ветвям власти. Нам нужен не парламентский уполномоченный, а орган, представляющий народ или население региона.

Институт омбудсмана, в последние годы, стал распространяться по всему миру, в странах Европы, Америки, Африки, Азии, Океании. Это связано с развитием административной системы и ростом необходимости осуществления контроля над ней. В России административный аппарат всегда господствовал над гражданским обществом. Введение института Уполномоченного по правам человека является шагом на пути от тоталитаризма к демократическому государству. В ряде регионов этот шаг все еще не сделан, что является одним из признаков того, что руководство этих регионов является противником демократизации общественных отношений, не желает реализации в жизнь ст. 2 Конституции РФ, провозглашающей личность высшей ценностью.

В 1959 году на конференции ООН на Цейлоне прозвучал призыв ввести институт омбудсмана во всех странах мира. Руководители субъектов Российской Федерации не прочь поговорить о своей самостоятельности, но как часто бывает, не хотят брать на себя ответственность за свои действия, не желают принимать обязательства, налагаемые на органы власти в цивилизованных странах. Все еще сильны устремления к самоизоляции, свойственные для эпохи средневековья.

Должность омбудсмана за рубежом вводится не только на уровне центральной власти, но и в отдельных регионах (в штатах США, Индии, в землях Австрии), на муниципальном уровне, в больших городах. Региональный Омбудсман есть во всех областях Италии, во всех провинциях Канады, во всех штатах Австралии, во всех провинциях Пакистана¹⁴². Во Франции в каждой префектуре имеется представитель медиатора.

При введении института омбудсмана во Франции отмечалось, что наличие разветвленной системы административных судов не решает проблемы защиты граждан от нарушения их прав в ходе государственного управления. Административные суды страдают усложненностью процедур, длительностью рассмотрения дел, дороговизной¹⁴³. Последний аргумент особенно важен для стран с бедным населением, как в России, где одна треть граждан живет за чертой бедности и не может позволить себе судебную защиту своих прав. Омбудсман, при приеме заявлений, не требует уплаты пошлины, выполняет свои функции неформально. Для обращения к нему не требуется найм адвоката.

Интересным является опыт создания **коллективного омбудсмана**. Так в Швеции выбирается четыре омбудсмана (арт. 10 главы 8 Законов Риксдага)¹⁴⁴. Один курирует вопросы доступа граждан к документам, находящимся в распоряжении публичных органов. Второй ведает деятельностью суда, прокуратуры, полиции, тюрем, исполнением судебных решений. Третий осуществляет контроль за соблюдением прав человека в армии. Четвертый принимает жалобы в области налогообложения и соблюдения социальных прав. Один омбудсман, обычно увлекается определенными направлениями деятельности и меньше уделяет внимания другим. Например, в России систематически нарушаются права граждан на свободу получения информации. Но Уполномоченный по правам человека РФ не уделяет этому вопросу должного внимания. Зная его не любовь к печати, сами журналисты не обращаются к Уполномоченному. Разделение труда полезно в условиях получения Уполномоченным огромного количества жалоб совершенно разного характера. В связи с этим, российский Уполномоченный вынужден подготавливать специальные доклады по нарушению прав граждан в отдельных сферах административной деятельности.

¹⁴⁰ Лентовска Е. Как начиналась работа Уполномоченного по гражданским правам. Том. 2. М., 1998. С. 147.

¹⁴¹ Хаманева Н.Ю. Уполномоченный по правам человека – защитник прав граждан. М., 1998. С. 8-10.

¹⁴² Цимбалова Н. Институт омбудсмана в современном мире: история развития и общая концепция // Комиссии и уполномоченные по правам человека: опыт российских регионов. СПб.: Норма, 2002. С. 92.

¹⁴³ Хаманева Н.Ю. Уполномоченный по правам человека – защитник прав граждан. М., 1998. С. 14.

¹⁴⁴ http://www.jo.se/Page.asp?MenuId=37&MainMenuId=12&ObjectClass=DynamX_Document&Id=573

В Финляндии коллективный омбудсман имеет несколько иную форму, чем в Швеции. Финский парламент выбирает парламентского омбудсмана и двух его заместителей. Омбудсман производит внутреннее разделение труда. Сегодня, согласно официальной информации, Омбудсман ведет дела, связанными с высшими органами государства, с социальным обеспечением, безопасностью, здоровьем и с правами детей. Первый заместитель Омбудсмана Илкко Раутио занимается делами, связанными с полицией, публичными обвинителями, тюрьмами, судебными исполнителями, иммиграционной службой. Второй заместитель Омбудсмана Петри Йяскелайнен рассматривает вопросы, связанные с общими судами, вооруженными силами, пограничной охраной, транспортом, налогами, окружающей средой и муниципальными органами. При этом каждый из них при разрешении дел обладает независимостью¹⁴⁵.

Многие зарубежные страны пошли по пути введения омбудсманов, защищающих права человека в какой-то **одной сфере административной деятельности**. В США введена должность омбудсмана в сфере защиты окружающей среды, который действует при Агентстве по защите окружающей среды США (U.S. Environmental Protection Agency)¹⁴⁶. В 1990 году законодатели штата Орегона учредили институт Омбудсмана по малому бизнесу (Small Business Ombudsman). В штате Монтгомери (США) введен институт Омбудсмана в органах образования, который назначается Советом по образованию штата Монтгомери. Как известно, в ФРГ, Швеции, Норвегии действует омбудсман, защищающий права человека в Вооруженных Силах.

Данный опыт стран мира необходимо перенять в России, где не уставные отношения в армии приобрели масштабный характер. Уполномоченный по правам человека в органах образования мог бы помочь обеспечению прав школьников, студентов.

В Швеции существует специальный Омбудсман по прессе. Учитывая массовое нарушение прав граждан на свободу получения информации, такая должность нужна и в России. Законодательство зарубежных стран вообще уделяет очень много внимания обеспечению прозрачности работы административных органов. Законодательство Великобритании особо подчеркивает то, что Парламентский Омбудсман имеет дело с жалобами по поводу обеспечения доступа граждан к официальной информации¹⁴⁷.

Омбудсман, в отличие от иных правоохранительных органов за рубежом, рассматривает поступившие к нему жалобы не только с точки зрения нарушения закона административными органами, но так же с точки зрения обеспечения **справедливости, гуманизма, целесообразности** действий должностных лиц. Уполномоченный по гражданским правам Польши оценивает решения администрации с точки зрения морали и этики¹⁴⁸. Парламентский Омбудсман Великобритании имеет право рассматривать жалобы граждан на плохое управление (maladministration) департаментов Правительстве. Примерами плохого управления является волокита, несовершенство процедур, не уведомление гражданина о его праве на апелляцию, несправедливость, не объективность, предубежденность, дача совета, который вводит в заблуждение, отказ отвечать на разумные вопросы, не вежливость, ошибки в обращении с жалобой, не применение необходимых средств там, где они должны быть применены¹⁴⁹.

Законы об Омбудсмане за рубежом ставят на первое место принцип его **полной независимости** при осуществлении своих функций. Ст. 1 Закона № 9/91 Португалии от 9 апреля 1991 года «О проведоре юстиции» говорит о том, что Омбудсман при исполнении своих функций должен обладать полной независимостью (shall enjoy total independence)¹⁵⁰.

Законодательство зарубежных стран обращает внимание на такие требования к кандидатам на должность омбудсмана как честность и независимость (Например, ч. 2 ст. 5 Закона Португалии № 9/91)¹⁵¹. Чтобы стать независимым омбудсманом кандидат на эту должность не должен быть чьей-то креатурой. Закон Республики Польша «О специальном уполномоченном по защите гражданских прав» от 15 июля 1987 года требует от претендента на должность омбудсмана наличия выдающихся юридических знаний профессионального опыта общественной деятельности и социальной чуткости (ст. 2.)¹⁵². Названные требования создает некоторые правовые препятствия для назначения на должность государственного правозащитника бывших государственных чиновников, ищущих спокойной службы и далеких от проблем общества, от правозащитного движения. Такие люди, занимая должность Уполномоченного, встают на сторону родной им бюрократии и, вместо того, чтобы защищать граждан, защищают административный аппарат от надоедливых жалобщиков. Требование «выдающихся юридических знаний» нацелено на то, чтобы должность Омбудсмана могли занять, в первую очередь, ученые-юристы, связанные с правозащитным движением.

Независимость должностного лица должна быть подкреплена определенными гарантиями. Например, Европейский Омбудсман имеет такой же уровень и размер вознаграждения, довольствия и пенсию как судья Суда Справедливости Европейских Сообществ (ч. 2 ст. 10 Statute of the European Ombudsman). На него и его аппарат распространяются привилегии и иммунитеты, предусмотренные Протоколом о привилегиях и иммунитетах Европейских Сообществ (ч. 3 ст. 10 Statute of the European Ombudsman)¹⁵³. В Дании пенсия и оплата труда Омбудсмана приравнивается к министерской (ст. 5 The Ombudsman Act No. 473 of 12 June 1996)¹⁵⁴.

Независимость Омбудсмана обеспечивается так же особым порядком отрешения его от должности, исключаящим произвол и реализацию политических целей. Очень часто законодательство субъектов Федерации не содержит ясных оснований для освобождения Уполномоченного от должности раньше установленного срока, а о возможности временного его отстранения от должности вообще не упоминается. Право освобождения Уполномоченного от должности представительным органом дает возможность осуществлять политическую расправу над активным правозащитником. Ст. 8 Статуса о Европейском Омбудсмане предусматривает судебный способ отрешения его от должности, в случае нарушения предъявляемых к нему требований¹⁵⁵.

Как уже отмечалось выше, России, где положение с правами человека особенно вызывает беспокойство, а государственный аппарат так же сплочен как в любом государстве восточного типа, необходим сильный омбудсман. Образцом может служить Швеция, Финляндия, Дания.

В Швеции омбудсман осуществляет надзор не только за административными органами, но и **за судами**. Он не вмешивается в работу судов, а лишь осуществляет последующие проверки их деятельности, выявляет нарушения процессуальных

¹⁴⁵ <http://www.oikeusasiamies.fi/efakta/ea/ea1e.htm#what>

¹⁴⁶ <http://www.epa.gov/reg3hwmd/super/ombudsman-fag.htm>

¹⁴⁷ <http://www.ombudsman.org.uk/pca/about.html>

¹⁴⁸ Хаманева Н.Ю. Уполномоченный по правам человека – защитник прав граждан. М., 1998. С. 34.

¹⁴⁹ <http://www.ombudsman.org.uk/pca/about.html>

¹⁵⁰ <http://www.provedor-jus.pt/ingles/statute.htm>

¹⁵¹ <http://www.provedor-jus.pt/ingles/statute.htm>

¹⁵² http://www.brpo.gov.pl/eng/ustawa_rzecznik_eng.html

¹⁵³ <http://www.euro-ombudsman.eu.int/lbasis/en/statute.htm>

¹⁵⁴ <http://www.ombudsmanden.dk/index.asp?art=ombudsmanact.htm&id=ombudsmanact&fold=international>

¹⁵⁵ <http://www.euro-ombudsman.eu.int/lbasis/en/statute.htm>

процедур, нарушение сроков рассмотрения дел и выявленные факты доводит до властных структур, которые компетентны принимать необходимые решения. В Финляндии под надзором омбудсманов находятся и суды (включая Верховный Суд) и прокуратура (public prosecutors). Кроме того, они осуществляют надзор за Правительством, министрами и Президентом Республики¹⁵⁶. Надзор за судами, без права посягательства на их независимость, может осуществлять Уполномоченный по гражданским правам в Республике Польша. Юрисдикция Омбудсмана Дании распространяется даже на государственную церковь (ст. 9 The Ombudsman Act No. 473 of 12 June 1996)¹⁵⁷.

Конечно, в России введение такого сильного омбудсмана возможно только в результате нового подъема демократического движения, под мощным давлением гражданского общества. Добровольно, господствующая ныне бюрократия, на подобного рода уступки никогда не пойдет.

В законодательстве зарубежных странах широко применяется термин «публичные должностные лица и служащие», а так же «лица, исполняющие публичные функции». Омбудсман осуществляет свои надзорные функции именно в отношении этих групп лиц. В России не применяется названных понятий и возникают споры по поводу того, должны ли уполномоченные по правам человека осуществлять надзор только за государственными органами или могут принимать жалобы и на другие организации, осуществляющие публичные функции.

Во многих странах мира омбудсман имеет право **обращения в суд с исками** с целью защиты прав граждан. В Швеции омбудсман выступает в роли общественного обвинителя в делах против государственных служащих¹⁵⁸.

Власть омбудсмана в основном проявляется в возможности **расследовать** деятельность государственных органов (to investigate). В законодательстве России об уполномоченных разного уровня даже не упоминается это слово. Право запрашивать информацию, опрашивать должностных лиц и служащих, посещать место расположения органов власти не подкреплено обязанностью второй стороны выполнять требования Уполномоченного. За не выполнение этих требований не существует ни административной, ни уголовной ответственности. В Швеции, Франции, Испании, Великобритании, Австрии введена уголовная ответственность за не предоставление омбудсману требуемой информации¹⁵⁹. Статус о Европейском Омбудсмане от 9 марта 1994 года закрепляет не право Омбудсмана требовать и получать информацию, а обязанность всех органов Сообщества предоставлять ему всю информацию, в том числе секретную (ч. 2 ст. 3)¹⁶⁰.

В ряде зарубежных стран омбудсман, в отличие от России, имеет более широкие права по собственной инициативе расследовать факты нарушения прав человека при отсутствии жалоб. Это предусмотрено ст. 9 Закона № 9/91 Португалии. Такое право есть у Уполномоченного по гражданским правам Польши (Ст. 9 Act of 15 July 1987 on the Commissioner for Civil Rights Protection). Право подать жалобу Уполномоченному, по законам Польской Республики, имеют не только граждане, но и общественные объединения, представительные органы местного самоуправления (ст. 9 Акта от 15 июля 1987 года)¹⁶¹. Исследователями отмечается, что для стран недавно избравших путь демократического развития характерна так называемая «агрессивная» модель омбудсмана, при которой он имеет право проводить расследования по собственной инициативе при отсутствии жалоб со стороны граждан¹⁶².

Уполномоченный по гражданским правам Польши наделен правом обращения в Конституционный Суд Республики¹⁶³.

Как уже отмечалось, деятельность омбудсмана отличается от судебной меньшим формализмом. В США 90 % жалоб поступает по телефону¹⁶⁴. В российском законодательстве подача жалобы Уполномоченному излишне заформализована, допускается только в письменной форме.

Богатый международный опыт внедрения института омбудсмана в разных странах позволяет творчески подходить к разработке законов о региональном Уполномоченном по правам человека в субъектах Российской Федерации и совершенствовать уже принятые законы.

¹⁵⁶ <http://www.oikeusasiamies.fi/efakta/eoa/eoa1e.htm#what>

¹⁵⁷ <http://www.ombudsmanden.dk/index.asp?art=ombudsmanact.htm&id=ombudsmanact&fold=international>

¹⁵⁸ Хаманева Н.Ю. Уполномоченный по правам человека – защитник прав граждан. М., 1998. С. 28, 39.

¹⁵⁹ Хаманева Н.Ю. Уполномоченный по правам человека – защитник прав граждан. М., 1998. С. 43.

¹⁶⁰ <http://www.euro-ombudsman.eu.int/lbasis/en/statute.htm>

¹⁶¹ http://www.brpo.gov.pl/eng/ustawa_rzecznicz_eng.html

¹⁶² Цимбалова Н. Институт омбудсмана в современном мире: история развития и общая концепция // Комиссии и уполномоченные по правам человека: опыт российских регионов. СПб.: Норма, 2002. С. 99.

¹⁶³ Лентовска Е Как начиналась работа Уполномоченного по гражданским правам. Том 2. М., 1998. С. 34.

¹⁶⁴ Хаманева Н.Ю. Уполномоченный по правам человека – защитник прав граждан. М., 1998. С. 27.

11. Развитие законодательства о региональном уполномоченном по правам человека в России

Материал подготовлен к IV Ежегодной конференции программы «Омбудсман». Июнь 2003. Г. Пушкин

В последние годы на федеральном уровне делаются пока безуспешные попытки обеспечить правовое регулирование формирования и деятельности региональных Уполномоченных по правам человека.

В федеральное законодательство предлагается ввести норму, обязывающую субъекты Федерации создать у себя институт Уполномоченного по правам человека. С этой целью в Государственную Думу был внесен проект закона «О внесении изменений в ст. 5 Федерального конституционного закона «Об уполномоченном по правам человека в РФ». На этот проект пришли отрицательные заключения. Суть их сводилась к тому, что нельзя на уровне Федерации решать вопросы организации власти в субъектах Федерации¹⁶⁵. Аргумент этот не является обоснованным, ибо речь идет о реализации основ конституционного строя, а именно о реализации ст. 2 Конституции РФ. Пункт «б» ст. 72 Конституции РФ относит защиту прав и свобод человека и гражданина к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъекта Федерации. В этой области Российская Федерация имеет право издавать основы законодательства. При этом можно согласиться с экспертами, что императивная норма о введении в субъектах Федерации института Уполномоченного должна содержаться не в законе об Уполномоченном РФ, а в специальном федеральном законе.

За последние годы делалось несколько попыток принять специальный федеральный закон о региональном Уполномоченном по правам человека.

15 ноября 2001 года Законодательное Собрание Санкт-Петербурга внесло в Государственную Думу проект федерального закона «Об уполномоченном по правам человека в субъекте Российской Федерации»¹⁶⁶.

К недостаткам проекта относится то, что он не расширяет возможности региональных уполномоченных защищать права человека в регионах, а иногда, сужает их. Ч. 2 ст. 1 закона неоправданно сужает круг лиц, на которых региональный Уполномоченный может получать жалобы. В этот круг не попадают публичные предприятия и учреждения, их должные лица, которые не входят в разряд государственных должностных лиц и государственных служащих. Не учитывается, что сегодня исполнительные органы государства развиваются и расширяют свои функции за счет создания специальных учреждений не являющихся государственными органами, но выполняющих публичные функции. Ст. 8 проекта Закона дает право Уполномоченному посещать предприятия, учреждения организации (п. 1 ч. 1 ст. 8) но забывает дать ему право получать объяснения от работников этих организаций, которые не являются ни должностными лицами, ни государственными служащими (п. 3 ч. 1 ст. 8). Кроме того, муниципальные служащие так же не являются государственными служащими. В п. 4 ч. 1 ст. 8 проекта вновь выпадают из под надзора Уполномоченного публичные предприятия и учреждения, и все служащие. Это указывает на пренебрежение, с которым разработчики проекта подошли к использованию правил юридической техники.

Проект Закона не дает региональному Уполномоченному права законодательной инициативы, права обращаться в конституционный (уставной) суд субъекта Федерации (ст. 15).

Данный проект ни чего не говорит о реализации принципа демократизма и участия общественных правозащитных организаций в процессе подбора кандидата на должность регионального Уполномоченного (ст. 2). В нем не закрепляется гарантий недопущения уменьшения финансирования Уполномоченного (ст. 4), не устанавливается, что должность Уполномоченного должна относиться к категории «А». Закон излишне формализует деятельность Уполномоченного, по сути запрещая ему принимать устные заявления (ст. 6). Известно, что в США, 90 % жалоб омбудсманы получают по телефону¹⁶⁷.

Федеральный закон о региональном Уполномоченном должен закрепить такие положения, которые не может инициировать закон субъекта Федерации. Однако в названном проекте закона не установлено режима неприкосновенности регионального Уполномоченного (ст. 5), что может быть осуществлено только на федеральном уровне, так как касается норм уголовно-процессуального и административного законодательства.

Проект Закона излишне подробно прописывает некоторые процедуры деятельности Уполномоченного (ст. 6, 7). Таким образом, он перестает быть основой регионального законодательства и пытается выполнять его функции, нарушает разделение труда между Федерацией и субъектами Федерации.

Позитивным в рассматриваемом проекте Закона является то, что он закрепляет право регионального Уполномоченного знакомиться с уголовными и гражданскими делами и делами об административных правонарушениях, решения по которым вступили в законную силу. Полномочия регионального Уполномоченного распространены на проверку деятельности федеральных органов власти и органов самоуправления. Он получает право гражданского иска (ст. 13), право обращаться с ходатайствам в органы государственной власти, которые подлежат обязательному рассмотрению. Конечно, необходимо вместе с указанным проектом Закона вносить поправки в иные законы о деятельности суда, прокуратуры, иных государственных органов. Поправки надо вносить в УПК, ГПК, КоАП РФ.

Рассматриваемый проект Закона был отклонен депутатами Государственной Думы, что позволяет обратиться к его совершенствованию.

Под руководством депутата Шаклеина Н.И. был разработан проект Закона «Об основах деятельности Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации». Пока он не внесен на рассмотрение Государственной Думы.

С точки зрения автора этих строк, проект закона имеет следующие недостатки. В нем наблюдается **отказ от верховенства законов** при осуществлении назначения на должность Уполномоченного, освобождения от должности, при регулировании его полномочий, компетенции, гарантий и форм деятельности, т.к. ч. 2 ст.1 допускает правовое регулирование с помощью не только законов, но и иных нормативных актов субъекта РФ. Получается, что на работу Уполномоченного могут влиять, путем принятия нормативных актов, глава администрации региона, департаменты или министерства субъекта Федерации.

¹⁶⁵ <http://legislature.ru/monitor/upolnomochennyipravam/195802-3.html>

¹⁶⁶ <http://legislature.ru/monitor/upolnomochennyipravam/151807-3.html>

¹⁶⁷ Хаманева Н.Ю. Уполномоченный по правам человека – защитник прав граждан. М., 1998. С. 27.

Названный проект закона о региональном Уполномоченном предлагает ввести элементы **централизации** в деятельности всех Уполномоченных страны (ст. 24). Уполномоченный в РФ согласует деятельность Уполномоченных в регионах. Такая принудительная централизация в защите прав человека навряд ли полезна. Хотя, координация деятельности уполномоченных на добровольной основе, безусловно, полезна.

Проект Закона не предусматривает действие принципа **демократизма, гласности, участия общественности в процессе назначения на должность** Уполномоченного (ст. 1 и 5). Это создает правовую возможность для кулуарного назначения на должность Уполномоченного лиц, не заслуживших доверие граждан, которые будут создавать только видимость защиты прав человека.

Ценность данного проекта в том, что он узаконивает право региональных уполномоченных принимать жалобы на действия должностных лиц территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (ч. 1 ст. 28). При этом, из текста статьи получается, что принимать жалобы на действия, решения самих территориальных органов он не имеет права. Здесь продолжает действовать доктрина, согласно которой региональный уполномоченный представляет власти субъекта Федерации, а не населения региона, права которого он должен защищать. Действительно, если региональный Уполномоченный представляет региональный парламент, то он не может вмешиваться в деятельность федеральных органов. Но если он представляет интересы человека, то тогда нет разницы в том, федеральный, региональный или иной орган посягает на эти права. Он должен встать на защиту этих прав. Кроме того, Уполномоченный не обладает властными полномочиями предписывать какое-либо поведение федеральным органам власти. Он может только ходатайствовать о чем-либо. Право Уполномоченного на получение информации в органах власти, предусмотренное ст. 42 проекта Закона есть не только у него, но и у любого гражданина России (ст. 29 Конституции РФ).

Названный проект узаконивает право регионального Уполномоченного обращаться в суд с иском, к прокурору с ходатайством (ст. 44, 47), к компетентным должностным лицам с ходатайством о проверки законности и обоснованности постановления органа дознания или предварительного следствия либо о пересмотре вступившего в законную силу приговора, определения или постановления суда (ст. 45). Региональный Уполномоченный так же получает право ходатайствовать о проверке решения по гражданскому делу или постановления по делу об административном правонарушении, вступившего в законную силу (ст. 45). Он получает право обращаться в конституционный (уставной) суд субъекта Федерации (ст. 46), в Конституционный Суд России (ст. 48).

Проект Закона реализует чаяния правозащитников и действующих Уполномоченных. Он предоставляет региональному Уполномоченному право знакомиться с гражданскими и уголовными делами и делами об административных правонарушениях, решения, приговоры, определения или постановления по которым вступили в законную силу, а так же с прекращенными производством уголовными делами и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовного дела (ст. 41).

Проект Закона предусматривает установление гарантий деятельности уполномоченного. Предусматривается введение неприкосновенности Уполномоченного, аналогичная неприкосновенности депутата законодательного собрания субъекта Федерации (ст. 16). Предусмотрены иные гарантии деятельности Уполномоченного, которые могут быть введены только федеральным законом (ст. 17-23).

Исходя из того, что проект Закона в основном обеспечивает интересы защиты прав граждан, отказ части депутатов Государственной Думы поддержать его надо рассматривать как консервативный шаг, противоречащий ст. 2 Конституции РФ. На этот факт необходимо обратить внимание избирателей во время выборов в Государственную Думу в 2003 году.

Расширить права регионального Уполномоченного предлагалось путем распространения на него прав, которые имеет федеральный Уполномоченный. Для этого, в Федеральный конституционный закон «Об уполномоченном по правам человека в РФ» предлагалось уже два раза внести соответствующие дополнения. Первая попытка была сделана Государственным Советом Республики Коми (Проект федерального закона «О внесении дополнений в статью 5 Федерального конституционного закона «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» внесен 27 марта 1998 года)¹⁶⁸. Вторую попытку сделали депутаты Государственной Думы В.Н. Бондарь и О.В. Шеин (Проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в ст. 5 Федерального конституционного закона «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» внесенный 11 апреля 2001 года). Оба проекта были отклонены депутатами Государственной Думы¹⁶⁹.

Отсутствие федерального закона о региональных уполномоченных приводит к тому, что прокуратура ряда регионов требует признать незаконным право Уполномоченного субъекта Федерации принимать жалобы на действия территориальных подразделений федеральных органов власти. Органы прокуратуры заявляют, что прием жалоб на действия федеральных органов входит в полномочия только Уполномоченного по правам человека РФ. Вместо того, что бы решать проблемы на местах, прокуратура требует от граждан писать письма в Москву. Это, конечно, усложняет процесс защиты прав человека¹⁷⁰.

Не желание Депутатов Государственной Думы принимать федеральный закон, обеспечивающий права регионального Уполномоченного, указывает на то, что правящие сегодня в России элиты не намерены реализовать нормы Конституции РФ, касающиеся защиты прав человека и гражданина. Россия продолжает сохранять черты восточного государства, где человек не является высшей ценностью.

¹⁶⁸ <http://legislature.ru/monitor/upolnomochennyipravam/98026929-2.html>

¹⁶⁹ <http://legislature.ru/monitor/upolnomochennyipravam/80072-3.html>

¹⁷⁰ www.hro.org

Денисов Сергей Алексеевич
Кандидат юридических наук, доцент, Тюменский государственный университет, Институт государства и права,
доцент кафедры теории и истории государства и права
Denisov Sergey Alekseevich
Candidate of science, assistant professor. Tumen State University, Institute of State and Law, Chair of Theory and History
of State and Law, Assistant professor

12. Анализ коррупционного юридического климата страны и выработка на его основе программ противодействия коррупции

Работа выполнена на грант, предоставленный Американским Университетом г. Вашингтона, США и Московским исследовательским Центром по проблемам транснациональной организованной преступности и коррупции при Институте государства и права РАН, г. Москва, Россия

Материал размещен на сайте Транспаренси интернешнл в России <http://www.transparency.org.ru>

КРАТКАЯ АННОТАЦИЯ РАБОТЫ

Право может создавать благоприятные или не благоприятные условия (климат) для коррупции. Исследование позволило выявить три главных фактора, обеспечивающих благоприятность юридического климата для коррупции: 1) общие свойства права; 2) наличие пробелов в праве; 3) Содержание норм отдельных отраслей права (часть 3). Сравнение права России с выработанными юридическими антикоррупционными стандартами позволяет сделать вывод, что юридический климат России, по всем трем параметрам можно отнести к благоприятному для коррупции (часть 4). На этой основе делаются предложения по развитию отечественного законодательства (часть 5). Исследование проводилось с использованием анкетирования, получения интервью, обследования деятельности административных учреждений, обобщения материалов прессы, результатов, ранее проведенных исследований в России и за рубежом, изучения принятых в мире антикоррупционных программ и международных юридических актов (часть 2).

The law is able to favour or to put obstacles in way to the corruption. There are three primary characteristics of law which do favourable conditions for the corruption: 1) common characteristics of law; 2) the absence of some rules of law; 3) contents of rules some branches of law (chapter 3). The chapter 4 deals with comparative analyses of Russian law and legal anti-corruption standards. The conclusion is that the legal climate in Russia are favourable for corruption. On that bases we propose comprehensive recommendations on the development of a legal provisions against corruption in Russia (chapter 5). The conduct of research includes some means: inquest of lawyers, interview, investigation of transparency of public bodies, review of press, general conclusion of other scientific research, learning anti-corruption programmes and international legal instruments, which were adopted in the world (chapter 2).

1. Благоприятность позитивного права для коррупции

Общепризнанно, что позитивное право является важнейшим фактором в жизни общества. Оно может способствовать вытеснению из общественной жизни каких-то явлений или развитию в ней определенных общественных отношений. Исходя из этого, можно говорить о позитивном праве как условии для противодействия коррупции или наоборот, условию, способствующем совершению коррупционных деяний. А.Э Жалинский говорит о коррупциогенности юридических институтов¹⁷¹. 76 % опрошенных в ходе исследования юристов согласились с тем, что позитивное право может способствовать коррупции. Вместе с тем, четверть опрошенных склонны к юридическому романтизму, идеализации позитивного права (Анкета 1). При этом 14 % опрошенных юристов считают, что отечественное позитивное право не оказывает ни какого влияния на коррупцию (Анкета 2).

Нормы позитивного права с разных сторон и с разной эффективностью могут воздействовать на коррупцию. Они могут обеспечивать или не обеспечивать организацию предупреждения и борьбы с коррупцией, сужать или расширять возможности действия различных причин и условий коррупции; снижать или повышать выгоды участников коррупционных акций, увеличивать или уменьшать вероятность выявления коррупционных действий и неизбежность наказания за них.

Данное исследование предлагает взглянуть на позитивное право как на систему, создающую определенные благоприятные или не благоприятные условия для коррупции. С этой целью формулируется понятие «коррупционного юридического климата». Это система норм права, их характеристик, создающих вместе какой-то уровень благоприятствования для совершения коррупционных деяний в стране. Предлагается ввести такие характеристики юридического климата как «наиболее благоприятный коррупционный юридический климат», «благоприятный», «неблагоприятный», «наиболее неблагоприятный» или «суровый» климат для коррупции, при котором коррупция может существовать только в незначительных размерах.

2. Методика исследования

Для выработки методики анализа коррупционного климата в стране и определения уровня его благоприятности в России проводилось анкетирование юристов и лиц, не имеющих юридического образования, но занятых изучением коррупционных явлений (работников Фонда ИНДЕМ, Транспаренси Интернешнл в России). В ходе исследования было разработано три анкеты (Приложение № 2,3,4). Автор провел интервьюирование лиц, которые наиболее часто становятся жертвами вымогательства со стороны работников милиции (иностранцы из стран СНГ, приезжающие на заработки в Россию) и представителей малого бизнеса. Для изучения прозрачности деятельности административных органов было проведено обследование некоторых сторон их деятельности. Представление общества о роли права в развитии коррупционных

¹⁷¹ Роль гражданского права и смежных с ним отраслей права в предупреждении коррупции и организованной преступности // Государство и право. 2002. № 3. С. 105.

явлений, выявлялось путем обзора статей газет «Российская газета» и «Новая газета». Автор использовал и самостоятельно развивал результаты исследований, опубликованных в печати, а так же использовал выводы сделанные на основании ранее проводившихся им исследований.

Анализ коррупционного климата в России производился с использованием сравнительного метода. Автор выявлял, насколько законодательство России воспринимает мировой опыт противодействия коррупции. Для этого использовалась информация, помещенная на сайтах Интернета. В ходе исследования были изучены предложения по противодействию коррупции ООН и ее подразделений¹⁷², Совета Европы¹⁷³, Союза Американских государств¹⁷⁴, Группы государств против коррупции (ГРЕКО)¹⁷⁵, Союза 4¹⁷⁶, Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)¹⁷⁷, Агентства по международному сотрудничеству США¹⁷⁸, Трансперенси Интернешнл¹⁷⁹. В предложениях по развитию законодательства России были учтены нормы ряда конвенций по противодействию коррупции (перечислены ниже), положения антикоррупционных программ ряда стран и Программы Национального антикоррупционного комитета России¹⁸⁰.

3. Основные свойства позитивного права, составляющие благоприятный юридический климат для коррупции

3.1. Общие черты системы права, создающие благоприятный коррупционный юридический климат

Важнейшей чертой права, обеспечивающей благоприятность юридического климата для коррупции в стране, является предоставление свобода усмотрения публичным служащим и иным должностным лицам. Указанная свобода может прямо закрепляться в нормах позитивного права или вытекать из не ясных, противоречивых, не кодифицированных норм права. Об этом много говорится в различных теоретических исследованиях¹⁸¹. Однако, в ходе анкетирования только 9 % опрошиваемых прямо указали на свободу усмотрения управленцев как важный фактор коррупции. Вместе с тем, на ту или иную форму неопределенности норм права, как предпосылку коррупции обратила внимание половина опрошенных (Анкета 1).

Усложняет гражданам пользование законодательством и расширяет полномочия должностных лиц широкое употребление в нем статей со ссылочным и бланкетным способом изложения норм права. На это обратили внимание 11 % опрошенных (Анкета 1). Разработчики программы противодействия коррупции в России Национального антикоррупционного комитета отмечали, что альтернативные и относительно определенные санкции в административном праве дают простор для произвола управленцев¹⁸². На это обратили внимание 9 % опрошенных (Анкета 1). Коррупции могут способствовать широкие дискретные полномочия публичных служащих при осуществлении разрешительной деятельности (лицензирование, выделение квот, предоставление кредитов, налоговых льгот, распределение государственных заказов). Широкие возможности для коррупции открываются свободой усмотрения должностных лиц в применении или не применении санкций к нарушителю (не императивная ответственность). Это породило в России практику избирательного привлечения к юридической ответственности.

Важное значение имеет зарегулированность поведения граждан. Либеральная концепция исходит из идеи, что само расширение полномочий государственного аппарата неизбежно приводит к росту коррупции. Установление высоких требований к субъектам права заставляет их искать пути обхода правовых препятствий, в частности, с помощью подкупа публичных служащих. «Коррупция, - пишет Пинто-Душинский М., - представляет собой один из способов избежать государственных ограничений. Отсюда следует, что чем больше этих ограничений, тем мощнее размах коррупции»¹⁸³. Интересы обособленных от общества управленческих групп реализуются за счет вытеснения частного права публичным правом¹⁸⁴. Это приводит к росту потенциала рынка коррупционных услуг. Однако, на чрезмерное количество норм права, как фактор коррупции обратили внимание только 5 % опрошенных (Анкета 1).

3.2. Степень использования в правовой системе страны правовых антикоррупционных мер, выработанных в мире (степень пробельности права)

Степень благоприятности юридического климата для коррупции определяется тем, насколько законодательство страны реализует набор антикоррупционных мер, предлагаемых в мире: ООН (Anti-corruption Tool Kit)¹⁸⁵, Советом Европы (для стран Европы)¹⁸⁶, Организацией экономического сотрудничества и развития¹⁸⁷, Трансперенси Интернешнл¹⁸⁸. Необходимо брать во внимание антикоррупционные стандарты, принимаемые в отдельных странах. При анкетировании,

¹⁷² www.unodc.org; www.unicri.it; www.odccp.org

¹⁷³ www.coe.int

¹⁷⁴ www.cas.org

¹⁷⁵ www.greco.coe.int

¹⁷⁶ www.u4.no

¹⁷⁷ www1.oecd.org

¹⁷⁸ www.usaid.gov

¹⁷⁹ www.transparency.org

¹⁸⁰ Чистые руки. 2000. № 4. С. 56-62.

¹⁸¹ Гражданские инициативы и предотвращение коррупции. СПб.: Норма, 2000. С. 118-119.

¹⁸² Программа антикоррупционной политики России (основные направления) // Чистые руки. 2000. № 4. С. 58.

¹⁸³ Пинто-Душинский М. Политическая коррупция: уроки для России на основе международного опыта // Чистые руки. 2000. № 4. С. 23.

¹⁸⁴ Денисов С.А. Отношение обособленных управленческих групп к публичному и частному праву // Частное и публичное в праве. Челябинск: Издательство ЮУр ГУ, 2002. С. 6-11.

¹⁸⁵ www.odccp.org/odccp/corruption_toolkit.html

¹⁸⁶ Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption // <http://conventions.coc.int>; Civil Law Convention on Corruption // <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/174.htm>

¹⁸⁷ Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions // www1.oecd.org/daf/nocorruption/instruments.htm

¹⁸⁸ www.transparency.org/toolkits/2002

только один из опрошиваемых указал на пробелы в законодательстве, как благоприятное условие для коррупции (Анкета 1). Это объясняется тем, что отечественные юристы не знают международных юридических антикоррупционных стандартов.

3.3. Характеристика положений отдельных отраслей права

Третьей составляющей юридического коррупционного климата является содержание норм отдельных отраслей права. Значимое для коррупции содержание норм права выявляется путем сравнения положений исследуемой отрасли права какого-то государства с мировыми антикоррупционными стандартами, действующими в этой отрасли права.

ООН выработала три основных принципа, которые должны быть реализованы законодательством любой страны в борьбе с коррупцией: (а) обеспечение прозрачности деятельности публичных органов власти; (б) обеспечение их подотчетности обществу; (в) закрепление господства права¹⁸⁹. Конституционное право может создавать благоприятный юридический климат в стране, если не обеспечивает реализации этих принципов. Это, в свою очередь происходит, когда не действует разделение властей, отсутствует парламентский контроль за работой исполнительных органов власти, верховенство законов подменяется доминированием подзаконных актов. Формированию коррупционных связей может способствовать избирательное законодательство, не создающее достаточных препятствий для подкупа кандидатов на выборные должности. На нормы конституционного, избирательного и муниципального права как благоприятствующие коррупции обратили внимание 39 % опрошенных (Анкета 1).

Нейтрализация средств массовой информации обеспечивается их зависимостью от органов государственной власти.

Полная зависимость граждан и их объединений от государственного аппарата создается нормами административного права. Коррупция внутри аппарата управления создается при условии допущения подбора кадров по произволу начальника, вне конкурсного подбора. Нормы законодательства о государственной службе позволяют руководителю организации по своему усмотрению наказывать или поощрять подчиненных. Затрудняет противодействие коррупции слабая система контроля за деятельностью административных органов (обеспеченная нормами права «круговая порука» внутри аппаратов управления и не развитая система административной юстиции), отсутствие норм, устанавливающих эффективную ответственность за деяния, обычно сопровождающие коррупционные действия: плохой учет деятельности государственных (муниципальных) служащих и должностных лиц, сокрытие или искажение информации об их работе от общества, нарушение иных ограничений для государственных (муниципальных) служащих, предусмотренных законом. На административное право и смежные с ним отрасли, как на способные благоприятствовать коррупции указало 70 % опрошенных (Анкета 1).

Благоприятный коррупционный климат создается закрытостью принятия решений в бюджетной сфере, не глубокой дифференцированностью бюджетной классификации, позволяющей должностным лицам свободно манипулировать бюджетными средствами в собственных интересах. Исследователи финансового права отмечают коррупционность создания разного рода внебюджетных фондов. Резко расширяет возможности должностных лиц по своему усмотрению распоряжаться бюджетными средствами принятие не реальных (не исполнимых по доходам и расходам) законов о бюджете. В этой ситуации, исполнительные органы получают возможность принимать решение о том кого и в какой степени финансировать исходя из наличия реальных средств. Повышает благоприятность коррупционного климата отсутствие ответственности должностных лиц за не целевое использование бюджетных средств. На нормы финансового права, как благоприятные для коррупции обратили внимание только 9 % опрошенных (Анкета 1).

Коррупция процветает, при отсутствии криминализации ряда коррупционных проступков. Формулировка норм уголовного права может существенно затруднять их применение. На способность норм уголовного права благоприятствовать коррупции обратили внимание 24 % опрошенных (Анкета 1).

4. Благоприятность коррупционного юридического климата в современной России

Очень часто отечественные исследователи в своих работах перечисляют те законодательные меры, которые применяются для противодействия коррупции¹⁹⁰. Получается очень впечатляющая картина. Но анализ коррупционного климата в стране требует выявления, в первую очередь того, что не сделано или не дает ожидаемого антикоррупционного эффекта.

В России, постепенно, с учетом мирового опыта, вырабатываются юридические антикоррупционные стандарты¹⁹¹. Сравнение права России с этими стандартами позволяет определять степень благоприятности юридического климата страны для коррупции.

4.1. Общая характеристика системы права

Многие исследователи отмечают, что для норм российского позитивного права характерна высокая степень неопределенности, противоречивости. 83 % опрошенных считают, что существующая степень неопределенности и противоречивости российского права благоприятствует коррупции (Анкета 2). Принятое в стране количество норм законов и подзаконных актов уже не может быть усвоено даже юристами. Они не помогают гражданам, а «топят» их в обилии правил, которыми «жонглируют» публичные служащие. Вместе с тем, только 60 % опрошенных считают, что сложность системы российского права благоприятствует коррупции (Анкета 2).

На самом высшем уровне признается¹⁹², что в России имеется большое количество бюрократических или административных барьеров на пути реализации гражданами и юридическими лицами их прав. Фактически создан эффективно работающий механизм нейтрализации прав и свобод граждан¹⁹³. Для преодоления поставленных барьеров приходится искать покровительства у должностных лиц.

¹⁸⁹ www.unicri.it/Projects%20corruption.htm

¹⁹⁰ Пекарев В.Я. Правовые аспекты борьбы с коррупцией на национальном и международном уровне. М.: Издательство РУДН, 2001.

¹⁹¹ Политическая коррупция в России (Материалы «круглого стола») // Государство и право. 2003. № 4. С. 106-111; Программа антикоррупционной политики России (основные направления) // Чистые руки. 2000. № 4. С. 56-57.

¹⁹² Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ // Российская газета. 2002. № 71. С. 4.

¹⁹³ Пастухов В. Право под административным прессом в постсоветской России // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2002. № 2. С. 106-112.

Нормы, закрепляющие повсеместное вмешательство государства в хозяйственную жизнь, способствуют монополизации экономики, формированию властно-предпринимательских групп с тесными коррупционными связями внутри их. Создание правовых барьеров для предпринимателей сопровождается введением правовых льгот, которые применяются к предпринимателям, опекаемым чиновниками. Само наличие правовых барьеров и льгот является «плодородной почвой» для коррупции. 80 % опрошенных считает, что усиление роли публичного права является благоприятным условием для коррупции (Анкета 2).

4.2. Использование в российском праве антикоррупционных инструментов, наработанных в мире

Исследование научного правосознания, проводимое в ходе участия в 8 научно-практических конференциях, показывает, что в России очень мало ученых, осведомленных о правовых инструментах противодействия коррупции, применяемых в мире. Отечественная правящая элита не торопится использовать опыт антикоррупционной деятельности наработанный в мире. Российское законодательство последних лет не только не учитывает рекомендации ООН по противодействию коррупции, разработанные в рамках Всемирной программы против коррупции, но развивается в противоположном направлении¹⁹⁴.

Россия подписала, но не ратифицировала Конвенцию об уголовно-правовых мерах против коррупции Совета Европы. Не подписана Гражданско-правовая конвенция Совета Европы о коррупции. Россия, в отличие от других стран Европы, не желает присоединиться к Конвенции Организации экономического сотрудничества и развития о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц в международных коммерческих отношениях. Она не поддержала инициативу ряда стран Европы о создании Группы государств против коррупции (ГРЕКО).

В России саботируется принятие закона «Основы антикоррупционной политики». В связи с этим не определенным остается понятие коррупции и составы правонарушений, которые оно охватывает. Таким образом, государство все еще не определилось, с чем оно собралось бороться. В отличие от многих стран Европы, Россия даже не приняла государственной программы противодействия коррупции.

Россия не желает воспринимать нормы, показавшие свою полезность в противодействии коррупции в других странах. Здесь, например, не принят закон о доступе граждан к информации, аналогичный закону США «Freedom of Information Act». Все еще не принят закон о лоббировании.

Все это говорит о том, что российское общество еще не осознало опасности, которая исходит от коррупции и не стремится к созданию сурового для нее юридического климата.

4.3. Содержательная характеристика отдельных отраслей права

Огромный коррупционный потенциал заложен в саму **Конституцию РФ**, которая обеспечивает бесконтрольность и безответственность деятельности президентских структур и правительства, не обеспечивает прозрачности деятельности всего государственного аппарата и господства права¹⁹⁵. Политики и исследователи обращают внимание на слабость российского парламента, его контрольных органов. Парламент не может провести полномасштабного расследования фактов коррупции в высших эшелонах власти или халатного отношения высших должностных лиц к коррупции в подчиненных им органах. Даже в случаях, когда парламентские комиссии располагают фактами о коррупции конкретных должностных лиц, они не могут повлиять на президентские структуры, органы исполнительной власти, прокуратуру от которых зависит привлечение виновных к ответственности. Счетная палата России констатирует факты нарушения финансовой дисциплины, но не может принять ни каких мер к нарушителям. Анализ публикаций в печати хорошо показывает, что в России нет политической воли к борьбе с коррупцией. Это, в свою очередь является следствием отсутствия у оппозиционных сил реальных возможностей конструктивно воздействовать на правящие группы.

Представительные органы в регионах и муниципальных образованиях являются еще более слабыми. Попытки расширить их полномочия в ряде регионов были пресечены Конституционным Судом РФ, который своими решениями навязал модель «сильного главы региона и слабого парламента» по всей стране. Не обеспечивает потребности противодействия коррупции финансовый контроль со стороны счетных палат в регионах и на местах. Они оказываются подчиненными не закону, а политическим группировкам.

Нормы избирательного права не создают достаточно препятствий для подкупа кандидатов на выборные должности, для использования так называемого «административного ресурса» на выборах. Прокуратура, призванная выполнять надзорные функции, не справляется со своими обязанностями, так как связана с исполнительными органами власти. Она ответственна за недопущение роста правонарушений в стране и поэтому участвует в их сокрытии. Это хорошо известно всем, кто работал в органах прокуратуры и милиции.

Российское законодательство не обеспечивает открытости правотворческой деятельности. Процесс лоббирования принятия нормативных решений в представительных органах не урегулирован нормами права. Законы о законодательной деятельности и регламенты представительных органов не требуют обязательного проведения общественных слушаний по проектам бюджетов и отчетам об их исполнении.

Нормы **административного права** перегружают имеющийся государственный аппарат, и он не в состоянии быстро и эффективно справиться с возложенными на него функциями. Подкуп должностных лиц осуществляется с целью ускорения или качественного разрешения дел. Проведенное исследование порядка регистрации лиц по месту пребывания и жительства позволяет сделать вывод о том, что он очень усложнен и приводит к массовому нарушению установленных норм. Работники милиции и регистрирующие органы систематически взимают с нарушителей коррупционную ренту.

Коррупционный климат создается отсутствием четкого урегулирования должностных полномочий государственных (муниципальных) служащих, наличием дублирования функций, не ясностью ответственности за те или иные действия и результаты труда. Без коррупционных связей решить какой-либо вопрос становится очень трудно.

Проведенное обследование работы ряда государственных и муниципальных органов показывает, что при отсутствии процессуальных норм, закрепляющих порядок предоставления гражданам исчерпывающей информации о

¹⁹⁴ Денисов С.А. Использование международного опыта предупреждения коррупционных преступлений // Актуальные проблемы борьбы с преступностью в сибирском регионе. Красноярск: Сибирский юридический институт МВД России, 2003. С. 29-33.

¹⁹⁵ 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.

работе административных органов, их деятельность становится не прозрачной, не понятной людям. Предоставление членам общества права искать и получать информацию часто не сопровождается обязанностью должностных лиц и служащих выдавать эту информацию. Отсутствует эффективная юридическая ответственность за посягательства на права граждан получать информацию о деятельности государственных (муниципальных) органов. Государственные (муниципальные) органы не имеют простых путеводителей, указывающих устройство органов власти, функций отдельных подразделений, порядок обращения к ним граждан. Не доступными для граждан являются реестры документов, издаваемых публичными органами и сами документы. Все это существенно усиливает возможности для произвола должностных лиц и стимулирует создание коррупционных связей. 70 % респондентов согласились, что непрозрачность деятельности органов власти в России способствует коррупции в стране (Анкета 2).

Нормы российского права не обеспечивают независимости средств массовой информации, учрежденных государственными и муниципальными органами. Из мощных орудий антикоррупционной деятельности они превращены в органы государственной пропаганды, скрывающей факты коррупции или оправдывающей ее. В ходе исследования было проведено сравнение того, какое внимание коррупции отводит оппозиционная газета «Новая газета» и официальный печатный орган правительства «Российская газета». За апрель 2003 года «Новая газета» писала о коррупции в 22 статьях. В этот же период «Российская газета» обращалась к этой теме только 8 раз. При этом, официальная газета указывала на коррупцию в нижних эшелонах власти и с возмущением отвергала подозрения в коррупции лиц, занимающих высшие должности в государственном аппарате¹⁹⁶. Государственные печатные органы пытаются произвести сакрализацию вождей и обвинить во всех «грехах» мелких чиновников.

Отношения «круговой поруки», которые существуют в административных органах, обеспечивают безответственность публичных служащих за совершение коррупционных деяний. Как правило, не влечет юридической ответственности государственных (муниципальных) служащих получение подарков, незаконное занятие предпринимательством, сокрытие доходов полученных иным путем. Законодательство не устанавливает ответственность руководителей органов власти за коррупционные деяния их подчиненных и за участие в их сокрытии. 55 % опрошенных юристов считает, что существующие меры административной и дисциплинарной ответственности создают благоприятные условия для коррупции в стране (Анкета 2).

В России не введен обязательный конкурсный подбор кадров, нет учета лиц, совершивших коррупционные проступки, нет запрета поступать на государственную службу лицам их совершившим. 60 % опрошенных считает, что существующий порядок подбора кадров в России способствует коррупции в стране (Анкета 2).

Интервьюирование предпринимателей и выводы отечественных исследователей доказывают, что зарегулированность предпринимательской деятельности нормами административного права привела к тому, что в России сложились отношения номенклатурного капитализма, при которых успешное занятие предпринимательством и сохранение прав собственности на имущество возможно только при условии покровительства со стороны каких-либо должностных лиц. Нормальная предпринимательская деятельность невозможна без нарушения каких-либо административных норм, в связи с чем, у должностных лиц всегда существует возможность проводить избирательное привлечение к ответственности тех лиц, которые отказываются от коррупционных связей.

Коррупционную среду создает законодательство о государственных (муниципальных) закупках, которое не обеспечивает прозрачности в осуществлении этих закупок, не мешает производить сговор между должностными лицами и предпринимателями, предоставляет достаточную свободу усмотрения должностным лицам при решении вопроса о проведении конкурса (закрытого конкурса) или отказе от него, не обеспечивает защиты интересов сторон, которым наносится ущерб, в следствии совершения коррупционного сговора. Об этом постоянно говорят юристы, журналисты и сами предприниматели¹⁹⁷.

Коррупция распространяется в экономической жизни общества при отсутствии реальной конкуренции между предпринимателями. Эта конкуренция подавляется монополиями, на поддержку которых работает российское законодательство¹⁹⁸.

Нормы отечественного **уголовного права** не охватывают своими составами деяния, признаваемые коррупционными за рубежом. Не считается коррупцией: предоставление должностному лицу в виде взятки не материальных ценностей; обещание дать взятку или предложение ее дать; вымогательство взятки, которое не привело к ее даче; дача взятки не самому должностному лицу, а третьим лицам, в успешной деятельности которых он заинтересован; подкуп иностранного должностного лица; принятие решения в условиях конфликта интересов; незаконное обогащение должностного лица. Коррупция лиц, выполняющих управленческие функции на государственных (муниципальных) предприятиях, отнесена к категории дел частного, а не публичного обвинения, что позволяет им уходить от ответственности. Юридическая ответственность за подкуп не применяется к юридическим лицам¹⁹⁹. Отечественные исследователи отмечают, что в российском уголовном праве отсутствуют такие составы преступлений как коррупционный лоббизм, коррупционный фаворитизм, внесение тайных взносов на политические цели, внесение взносов в избирательные фонды с целью получения в последствии государственных должностей, закрытое проведение приватизации, залоговых аукционов, незаконное предоставление налоговых и таможенных льгот (в том числе, не применение санкций за нарушение норм налогового, таможенного, хозяйственного права), переход государственного служащего на работу в частную

¹⁹⁶ Веселов П. Компромат высшей пробы // Российская газета, 2003. № 70. С. 5.

¹⁹⁷ Лисицкий А. Этика взятки // Новая газета. 2003. № 16. С. 10; Черкаев Д.И. Правовые методы предотвращения и пресечения коррупции при управлении общественными ресурсами (доклад) // Приложение к журналу «Местное самоуправление на российском Дальнем Востоке». Хабаровск, 2002. С. 19-24.

¹⁹⁸ Петухов В. Комментарий к закону о финансово-промышленных группах // Право и экономика. 2002. № 7. С. 7.

¹⁹⁹ Денисов С.А. Международное уголовное право и российское законодательство // Ученые записки: Сборник научных трудов Института государства и права. Вып. 5. Вопросы международного права, международного частного права и сравнительного правоведения. Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2003. С. 61-70.

компанию, которая находилась в его ведении во время несения службы²⁰⁰. 49 % опрошенных юристов согласились с тем, что отечественное уголовное право благоприятствует коррупции (Анкета 2).

Все это позволяет сделать вывод, что общество и политические элиты России все еще не осознают тот вред, который приносит коррупция для развития страны и не принимают необходимых антикоррупционных правовых мер. На основании проведенных исследований автор делает вывод, что позитивное право России создает благоприятные условия для коррупции в стране. С такой оценкой согласились 70 % анкетированных. 10 % опрошенных считают, что позитивное право страны создает наиболее благоприятные условия для коррупции (Анкета 2).

5. Создание не благоприятного для коррупции юридического климата и выработка программ противодействия коррупции

Выявление юридических факторов, благоприятствующих коррупции позволяет разработать программу развития законодательства страны.

5.1. Задачи развития системы права в целом

Преодоление неопределенности, противоречивости норм права, позволяющих правоприменителям творить произвол возможно при активной деятельности законодателя. Комитеты по законодательству или иные специальные комитеты представительных органов должны наладить связь с обществом, организовать систематическое поступление от граждан и юридических лиц замечаний о качестве действующего законодательства с тем, чтобы оперативно вносить в него поправки. Может быть, следует официально признать судебные решения, принимаемых верховными судами источником права, при условии, возможности отмены их действия законодателем. Необходимо принять закон о независимой правовой экспертизе проектов нормативных актов. Одним из видов экспертизы должна стать криминологическая экспертиза проектов нормативных актов на их коррупциогенность. Вместе с тем, только 43 % опрошенных считают, что рост определенности норм права создаст неблагоприятные условия для коррупции. 33 % опрошенных считает полезным для противодействия коррупции снижения степени сложности позитивного права. Больше надежд (60 %) связывается с устранением противоречивости права (Анкета 3).

Ослабление давления государственного аппарата на общество возможно путем расширения предмета регулирования частного права и ограничение предмета регулирования публичного права. Антикоррупционное значение имеют нормы сокращающие налоговое бремя населения, уменьшающие расходы государства, ограничивающие государственное вмешательство в экономику путем квотирования, лицензирования, сертификации, распределения кредитов, предоставления льгот, осуществления контроля за хозяйственной деятельностью. Чем меньшую долю валового внутреннего продукта государство будет отнимать у общества и распределять через свои структуры, тем уже будет коррупциогенная зона. Эта идея не поддержана опрашиваемыми. 60 % из них считает, что уменьшение публичного характера права приведет, наоборот, к росту благоприятности юридического климата для коррупции. Вместе с тем, 64 % опрошенных связывают усиление неблагоприятности юридического климата в стране с уменьшением свободы действия чиновников (Анкета 3).

5.2. Устранение пробелов в праве

Очевидно, что Россия должна прекратить дистанцироваться от международного сообщества и внедрить в свое законодательство все предложения, направленные на противодействие коррупции, выработанные в мире. В первую очередь необходимо ратифицировать и осуществить имплементацию в своем законодательстве норм Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности против коррупции, Гражданско-правовой конвенции о коррупции. Значительный удар по коррупции в хозяйственной сфере мог бы быть нанесен присоединением России к Конвенции Организации экономического сотрудничества и развития о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц в международных коммерческих отношениях. Это позволило бы России объединить ее усилия по расследованию фактов коррупции на высшем уровне с развитыми странами мира. Было бы полезным для России присоединение к программам, разрабатываемым Группой государств против коррупции (ГРЕКО)²⁰¹. Необходимо принять законы об «Основах антикоррупционной политики», который должен ввести понятие коррупции, определить тем самым предмет воздействия. Закон должен сформулировать цели, задачи, принципы и методы противодействия коррупции. Прозрачность деятельности государственного аппарата должна быть обеспечена законом «О свободе доступа граждан к информации». Поставить под общественный и государственный контроль процесс лоббирования отдельными группами граждан своих интересов в представительных органах должен закон «О лоббировании»²⁰².

5.3. Развитие отдельных отраслей права и правовых институтов

Решение основных вопросов установления неблагоприятного для коррупции юридического климата связано с изменениями в нормах конституционного права. Все международные программы по противодействию коррупции говорят о необходимости обеспечения прозрачности деятельности публичных органов власти. Статья 24 Конституции РФ должна быть дополнена частью третьей, в которой необходимо закрепить обязанность органов государственной власти и местного самоуправления, публичных должностных лиц предоставлять каждому возможность ознакомления с общественно-значимой информацией имеющейся в их распоряжении, если она не отнесена справедливым законом к роду информации ограниченного распространения. Конституция должна обеспечить парламентский контроль за всеми органами исполнительной власти, включая президентские структуры. Представительные органы должны иметь право создавать специальные следственные комиссии для расследования фактов коррупции высших должностных лиц и фактов халатного их отношения к коррупции в подчиненных органах. Предложение об усилении парламентского контроля за исполнительными органами, внесенное в Программе Национального антикоррупционного комитета России, заслуживает всесторонней поддержки. Этот контроль является основой системы парламентаризма²⁰³.

²⁰⁰ Черкаев Д.И. Правовые методы предотвращения и пресечения коррупции при управлении общественными ресурсами (доклад) // Приложение к журналу «Местное самоуправление на российском Дальнем Востоке». Хабаровск, 2002. С. 15.

²⁰¹ www.greco.coe.int

²⁰² Лопатин В.Н. О системном подходе в антикоррупционной политике // Государство и право. 2001. № 7. С. 23.

²⁰³ Программа антикоррупционной политики России (основные направления) // Чистые руки. 2000. № 4. С. 56-57.

Законодательно следует закрепить самостоятельность контрольной ветви власти и наделить ее органы полномочиями, достаточными для выявления фактов коррупции во всех органах власти, проведения расследований и передачи дел в суд²⁰⁴.

Международные программы и отечественные исследователи указывают на важность для России обеспечения прозрачности **бюджетных процессов**. Законы о бюджете должны приниматься гласно. Проекты бюджетов необходимо публиковать в печати и назначать по ним обязательные общественные слушания, общественные экспертизы. Под общественный контроль должно быть взято исполнение бюджета. Для анализа финансовой деятельности государственных органов предлагается привлекать независимые аудиторские фирмы (Принцип 11 Резолюции Комитета министров Совета Европы № 24 (97)).

Вместе с тем, только 61 % опрошенных связывают усиление неблагоприятности юридического климата для коррупции с ростом прозрачности деятельности государственных (муниципальных) органов. Из них 8% опрошенных считает, что это может привести к наибольшей неблагоприятности юридического климата для коррупции (Анкета 3).

В рамках **административного права** следует резко сократить объем функций, выполняемых органами государственного (муниципального) управления, особенно в хозяйственной деятельности. Акцент должен быть сделан на первоочередном выполнении государственным аппаратом задач по охране собственности граждан (юридических лиц) и обеспечении свобод по реализации предпринимательской инициативы. Сокращение функций государственного аппарата позволит сократить его объем и добиться повсеместного конкурсного подбора кадров. В ходе сокращения государственного аппарата возникнет возможность реализовать меры юридической ответственности к коррупционерам.

Программа ООН против коррупции предлагает государствам провести реформу государственной службы. Целью ее должен быть отказ от подбора кадров на основе личной преданности начальнику. Вместо этого должна быть создана система конкурсного подбора кадров специальными органами и продвижения по службе на основе достоинств человека (принцип меритократии), способности его эффективно действовать в соответствие с законом и требованиями потребителей. Служба «государю» (начальнику) должна быть заменена гражданской службой (служением обществу). Об этом же говорят и отечественные специалисты в области организации государственной службы²⁰⁵. 62 % опрошенных надеются, что конкурсный подбор кадров, осуществляемый специализированными органами создаст неблагоприятные климат для коррупции (Анкета 3).

В законодательство необходимо внести понятие «публичное должностное лицо». Под это понятие должны подпадать, кроме должностных лиц государственных (муниципальных) органов власти, лица, осуществляющие функции управления в организациях и учреждениях, выполняющих публичные функции (государственные и муниципальные унитарные предприятия, компании с решающим государственным пакетом акций). Это предлагается многими исследователями²⁰⁶.

Коррупционные деяния (не являющиеся преступлениями: получение подарков, занятие предпринимательской деятельностью, использование служебного положения в личных целях, предоставление ложной или искаженной информации о своей деятельности) должны быть переведены из разряда дисциплинарных в разряд административных проступков²⁰⁷. Составы административных коррупционных проступков должностных лиц должны быть конкретизированы и влечь за собой императивную ответственность. Функция по контролю за работой государственных (муниципальных) служащих и расследованию жалоб о совершении коррупционных проступков административного характера должна быть передана специальному контрольному и квазисудебному органу. В США, например, существуют специальные комиссии по этике государственных и муниципальных служащих. Неотвратимость наказания за нарушение установленных правил может быть обеспечена системой специальных административных судов. Таким образом, удастся преодолеть «круговую поруку» внутри административного аппарата. Полезность этих преобразований поддерживает 55 % опрошенных (Анкета 3).

Все антикоррупционные программы обращают внимание на необходимость обеспечения прозрачности доходов государственных (муниципальных) служащих, иных должностных лиц и членов их семей. В этом направлении в России приняты полумеры. Необходимо, чтобы контроль за доходами властных субъектов и членов их семей осуществляла специальная независимая служба, принятие любых подарков властными субъектами незамедлительно декларировалось, нарушение установленных правил влекло юридическую ответственность. Декларированию должно подлежать не только имущество, полученное в собственность, но и в пользование (аренда дачи, квартиры, машины, иного имущества).

Глобальная программа ООН против коррупции выделяет в качестве важнейшей профилактической меры принятие государствами кодексов поведения государственных служащих и иных должностных лиц. Подчеркивается, что эти кодексы не должны быть совокупностью призывов общего характера. Они должны содержать конкретные стандарты поведения, а за нарушение их должны устанавливаться вполне определенные (императивные) меры юридической ответственности. В России, в рамках проведения административной реформы, предлагается принять Кодекс государственной службы. Отдельные кодексы поведения Глобальная программа ООН предлагает принимать во всех органах власти (представительных, исполнительных, судебных). Данные кодексы должны обеспечить отчетность, прозрачность, ответственность и законность в деятельности государственных (муниципальных) служащих и иных должностных лиц, их беспристрастность, справедливость и честность. Международные стандарты требуют установления мер защиты служащих, которые сообщают в правоохранительные органы об известных им фактах коррупции и подозрениях о совершении коррупционных деяний (Например, ст. 9 Civil Law Convention on Corruption).

²⁰⁴ Денисов С.А. Формирование контрольной ветви государственной власти для противодействия коррупции // Государство и право. 2002. № 3. С. 9-16.

²⁰⁵ Оболонский А.В. Государева бюрократия и гражданская служба: общая теория, российская специфика и перспективы постсоветского развития // Становление конституционного государства в посттоталитарной России. Сборник статей. Вып. 2. М., 1998. С. 134.

²⁰⁶ Правовые механизмы предупреждения коррупции в управлении государственными ресурсами. Хабаровск: Частная коллекция, 2002. С. 70.

²⁰⁷ Денисов С.А. Использование административной ответственности для решения проблем государственной службы // Научные исследования высшей школы: Сборник тезисов докладов и сообщений на итоговой научно-практической конференции (13 февраля 2002 года). Тюмень: Тюменский юридический институт МВД РФ, 2002. С. 104.

По мнению автора исследования, основное внимание в реформе законодательства необходимо уделять не нормам уголовного права и процесса, а нормам служебного права, которые должны не допускать коррупции и позволять увольнять с государственной (муниципальной) службы лиц за коррупционные деяния, не повлекшие существенного нарушения прав и законных интересов граждан или организаций. Высокие нормы социального обеспечения не многочисленного аппарата государственных (муниципальных) органов позволили бы укомплектовать штаты квалифицированными и честными работниками.

Нормы административного права должны обеспечивать всесторонний общественный контроль за деятельностью публичных должностных лиц и органов государственной (муниципальной) власти. Особое внимание во многих программах противодействия коррупции обращается на установление процедур принятия как нормативных, так и правоприменительных решений должностными лицами и властными органами. Эти процедуры должны быть понятны гражданам, осуществляться как можно более открыто. В программе Международного Центра по предотвращению коррупции при ООН (Center for International Crime Prevention) отмечается, что важнейшей целью правового регулирования является обеспечение прозрачности в распределении государственных заказов (Global Programmer against Corruption 1999 года). Это же требует принцип 14 Резолюции Комитета министров Совета Европы № 24 (97). Исследователи и предприниматели говорят о необходимости принятия нового федерального закона «О государственном заказе», обеспечивающем реальное проведение конкурсов при распределении государственных заказов и грантов и исключение решающего влияния при их проведении коррупционных связей²⁰⁸. Важное значение для борьбы с коррупцией при распределении государственных заказов имеет подписание и ратификация Гражданско-правовой конвенции о коррупции Совета Европы (1999 года), которая предусматривает возмещение лицам ущерба, полученного в результате акта коррупции. Гражданско-правовая ответственность возлагается на лиц, виновных в совершении коррупционных актов и на государство (ст. 3-5).

Как уже отмечалось выше, в России необходимо принять закон, обеспечивающий свободный доступ граждан к информации о деятельности органов власти. За образец можно принять порядок доступа граждан к информации в публичных библиотеках. Закон должен обязывать публичных должностных лиц составлять подробные отчеты о своей деятельности, достоверность которых подтверждается независимыми контрольными органами. Эти отчеты и все принимаемые органами власти решения должны храниться в одном месте, где они будут доступны для ознакомления с ними. Должны быть созданы реестры издаваемых документов, доступные для ознакомления с ними. Закон должен предусматривать меры административной ответственности за уклонение должностных лиц от учета своей деятельности и сокрытие документов от граждан²⁰⁹.

Многие международные программы и резолюции международных организаций говорят о необходимости обеспечить свободу средств массовой информации (СМИ). Особые условия России требуют введения запрета на учреждение СМИ органами власти, запрета оказывать им финансовую помощь. Всем СМИ необходимо предоставить льготный налоговый режим.

Нормы **уголовного права** должны воспринять тот положительный опыт противодействия коррупции, который имеется в мировой практике. Необходимо криминализовать: предоставление взятки должностному лицу в виде не материальных ценностей; обещание дать взятку или предложение ее дать; вымогательство взятки, которое не привело к ее даче; дачу взятки не самому должностному лицу, а третьим лицам, в успешной деятельности которых он заинтересован; подкуп иностранного должностного лица; конфликт интересов; незаконное обогащение должностного лица. Эти требования содержатся в уголовно-правовой конвенции Совета Европы по коррупции²¹⁰. Должностных лиц, выполняющих управленческие функции в государственных (муниципальных) предприятиях, необходимо отнести к публичным должностным лицам. Должна быть установлена уголовная или административная ответственность юридических лиц за подкуп должностных лиц в виде штрафа, конфискации прибыли полученной с помощью подкупа должностных лиц, лишения права получать государственные (муниципальные) заказы на определенный срок. Юридические лица привлекаются к уголовной ответственности за подкуп во многих странах мира.

Уголовная ответственность должна быть введена за умышленный обман населения и сокрытие от него общественно-значимой информации. В особой государственной защите нуждаются журналисты.

Основным видом наказания за коррупционные правонарушения, в условиях массовости коррупции, должно быть увольнение с должности с запретом поступать на государственную (муниципальную) службу в течение определенного времени.

Только 26 % из опрошенных согласились с необходимостью дальнейшей криминализации коррупционных деяний в России. Остальные считают, что это бесполезно (73 %) или даже вредно (40 %) (Анкета 3). На результат могло сказаться то, что большинство опрошенных (40 %) сами являются должностными лицами.

Анализ фактов коррупции в органах милиции, прокуратуры и Федеральной службы безопасности приводит автора к выводу, что необходимо создавать специальный орган (пусть временный, наподобие независимого прокурора в США), который бы мог беспристрастно расследовать дела подобного рода. Другим способом решения проблемы было бы допущение частного расследования такого рода дел и частного обвинения в суде, в случае отказа прокурора поддерживать обвинение²¹¹.

На межотраслевом уровне необходимо решать проблемы: обеспечения подконтрольности (прозрачности) государственных и муниципальных органов перед обществом; ответственности их за коррупцию и не принятие необходимых мер против нее; защищенности граждан (юридических лиц) от коррупционных посягательств на их права и интересы со стороны государственных (муниципальных) должностных лиц.

²⁰⁸ Бремя государства и экономическая политика (либеральная альтернатива) // Общество и экономика. 2002, № 10-11. С. 35.

²⁰⁹ Денисов С.А. Реализация прав граждан на полную и достоверную информацию // Информационное общество: право и власть. Сборник статей. Екатеринбург, 2001. С. 45-46.

²¹⁰ Совет Европы и Россия. 2002. № 2 с. 46-55.

²¹¹ 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.

Проведение такого небольшого исследования не позволяет провести глубокий анализ факторов, составляющих благоприятный коррупционный юридический климат и выработать обширную программу преобразования законодательства. Здесь намечены лишь основные положения.

СПРАВКА

о проведенных исследованиях

1. Анкетирование.

1) Проведено анкетирование 34 человек (анкета № 1) с целью выяснения основных юридических факторов влияющих на совершение коррупционных правонарушений.

2) Проведено анкетирование 71 человек (анкета № 2) с целью определения степени влияния выявленных при первом анкетировании отдельных юридических факторов на коррупцию в стране.

3) Проведено анкетирование 33 человек (анкета № 3) с целью определения значения тех или иных факторов для создания не благоприятного коррупционного климата в стране.

Анкетирование проводилось в первую очередь среди преподавателей тюменских вузов: Института государства и права Тюменского государственного университета, Тюменского юридического института МВД РФ, Международного института экономики и права, их выпускников. Анкетирование так же было проведено среди работников фонда ИНДЕМ, включая его руководителя Г.А. Сатарова, работников Трансперенси Интернешнл в России, включая ее руководителя Е. Панфилову, работников общественно-политологического центра «Стратегия» (С-Петербург), участников ряда конференций в Москве, Екатеринбурге, Челябинске, Санкт Петербурге.

2. Проведено интервьюирование 5 человек, которые в разное время были жертвами вымогательства денег со стороны работников милиции:

Проведено так же интервьюирование 6 предпринимателей, на предмет выяснения существующих административных условий для предпринимательства, способствующих созданию коррупционных связей:

3. Обследование работы четырех государственных (муниципальных) органов на предмет прозрачности их деятельности.

4. Сделан обзор газет «Российская газета» и «Новая газета» с 1 апреля 2003 года по 30 апреля 2003 года. Выявлено 31 статья, касающаяся проблем коррупции.

5. Изучены материалы помещенные на десятках сайтов Интернет (ссылки на них сделаны в тексте работы).

6. В ходе проведения исследования был дополнен имевшийся список литературы, которая содержит материалы исследований о влиянии юридических факторов на коррупцию в стране.

7. В ходе проведения исследования был составлен список сайтов Интернет, содержащих информацию о правовых мерах воздействия на коррупцию.

Справка

о результатах анкетирования по анкете № 1.

Всего опрошено 34 человека. Из них 27 юристов.

Вопрос 1.

Считают, что нормативные акты могут способствовать коррупции в стране – 27 человек (74 %)

Считают, что нормативные акты не могут способствовать коррупции в стране – 7 человек (26 %) (5 юристов и 2 человека не имеющие юридического образования).

Вопрос 2.

Считают, что благоприятные условия могут создавать нормы **всех отраслей права** – 7 человек (26 %)

Считают, что благоприятные условия могут создавать нормы **конституционного** права – 3 человека

Считают, что благоприятные условия могут создавать нормы **административного** права – 15 человек и примыкающих к нему отраслей (хозяйственное, налоговое, таможенное и т.д.) – 23 человека.

Считают, что благоприятные условия могут создавать нормы **уголовного** права – 7 человека

Считают, что благоприятные условия могут создавать нормы **финансового** права – 3 человека

Вопрос 3.

Выделили отдельные законы, которые создают благоприятные условия для коррупции:

Кодекс об административных правонарушениях РФ – 11 человек.

Налоговый Кодекс РФ – 5 человек

Закон РФ «Об основах государственной службы в РФ» – 5 человек

Уголовный кодекс РФ – 3 человека

Гражданский кодекс РФ 3 человека

Законы о банкротстве – 3 человека

Вопрос 4.

Выделили общие свойства права, благоприятствующие коррупции:

Противоречивость норм – 6 человек

Относительная определенность норм – 5 человек

Не четкость процедурных норм – 4 человека

Отсылочный характер статей законов – 4 человека

Не эффективная ответственность за правонарушения должностных лиц – 3 человека

Закрепление дискретных полномочий должностных лиц – 3 человека

Справка

о результатах анкетирования по анкете № 2.

Всего опрошено 70 человек.

Образование анкетированного:

Высшее юридическое и незаконченное высшее юридическое – 69 человек.

Иное высшее образование – 1 человек

Род занятий анкетированного:

1) Преподаватели вузов – 18 человек.

2) Практикующий юрист – 8 человек.

3) Предприниматели – 11 человек.

4) Должностные лица - 28 человек.

5) Студенты дневного отделения вуза (4-й курс) – 4 человека.

1. Степень **неопределенности** норм современного отечественного позитивного права, по вашему мнению:

А) Создает **наиболее** благоприятные условия для коррупции в стране – 14;

Б) Создает **благоприятные** условия для коррупции в стране – 43;

Всего по графе А и Б – 57 человек – 83 %

В) Ни как **не влияет** на коррупцию - 11;

Г) Создает **не благоприятные** условия для коррупции в стране - 0;

Д) Создает **максимально не** благоприятные условия для коррупции в стране - 1.

Всего высказалось по данному пункту – 69 чел.

2. Степень **противоречивости** норм современного отечественного позитивного права, по вашему мнению:

А) Создает **наиболее** благоприятные условия для коррупции в стране - 7;

Б) Создает **благоприятные** условия для коррупции в стране - 50;

Всего по графе А и Б – 57 человек – 83 %

В) Ни как **не влияет** на коррупцию 12;

Г) Создает **не благоприятные** условия для коррупции в стране - 0;

Д) Создает **максимально не** благоприятные условия для коррупции в стране - 1.

Всего высказалось по данному пункту – 70 чел.

3. Степень **сложности** системы норм современного отечественного позитивного права, по вашему мнению:

А) Создает **наиболее** благоприятные условия для коррупции в стране - 11;

Б) Создает **благоприятные** условия для коррупции в стране - 30;

Всего по графе А и Б – 41 человек – 60 %

В) Ни как **не влияет** на коррупцию 25;

Г) Создает **не благоприятные** условия для коррупции в стране 1;

Д) Создает **максимально не** благоприятные условия для коррупции в стране 1.

Всего высказалось по данному пункту – 68 чел.

4. **Свобода (не свобода)**, которая предоставляется нормами современного отечественного позитивного права публичным служащим в их деятельности (свобода усмотрения в разрешительной системе, в применении альтернативных и относительно-определенных санкции), по вашему мнению:

А) Создает **наиболее** благоприятные условия для коррупции в стране - 23;

Б) Создает **благоприятные** условия для коррупции в стране - 37;

Всего по графе А и Б – 60 человек – 86 %

В) Ни как **не влияет** на коррупцию - 9;

Г) Создает **не благоприятные** условия для коррупции в стране - 0;

Д) Создает **максимально не** благоприятные условия для коррупции в стране - 1.

Всего высказалось по данному пункту – 70 чел.

5. Существующая степень **публикации** современного отечественного позитивного права, ограничивающая возможность граждан и юридических лиц непосредственно и свободно реализовать свои права и расширяющая полномочия государственных и муниципальных органов (их должностных лиц), по вашему мнению

А) Создает **наиболее** благоприятные условия для коррупции в стране - 10;

Б) Создает **благоприятные** условия для коррупции в стране - 44;

Всего по графе А и Б – 54 человек – 80 %

В) Ни как **не влияет** на коррупцию - 8;

Г) Создает **не благоприятные** условия для коррупции в стране - 5;

Д) Создает **максимально не** благоприятные условия для коррупции в стране - 1.

Всего высказалось по данному пункту – 68 чел.

6. Предусмотренная современным отечественным позитивным правом степень **прозрачности** (не прозрачности) и **подотчетности** (не подотчетности) деятельности органов государственной и муниципальной власти, по вашему мнению:

А) Создает **наиболее** благоприятные условия для коррупции в стране - 14;

Б) Создает **благоприятные** условия для коррупции в стране - 34;

Всего по графе А и Б – 48 человек – 70 %

В) Ни как **не влияет** на коррупцию – 9 (12 %);

Г) Создает **не благоприятные** условия для коррупции в стране 10;

Д) Создает **максимально не** благоприятные условия для коррупции в стране - 2.

Всего по графе Г и Д – 12 человек – 18 %

Всего высказалось по данному пункту – 69 чел.

7. Порядок **подбора кадров** на государственную (муниципальную) службу, предусмотренный современным отечественным позитивным правом по вашему мнению:

А) Создает **наиболее** благоприятные условия для коррупции в стране - 12;

Б) Создает **благоприятные** условия для коррупции в стране - 29;

Всего по графе А и Б – 41 человек – 60 %

В) Ни как **не влияет** на коррупцию - 22;

Г) Создает **не благоприятные** условия для коррупции в стране - 4;

Д) Создает **максимально не** благоприятные условия для коррупции в стране - 2.

Всего высказалось по данному пункту – 69 чел.

8. Существующая система **дисциплинарной и административной ответственности** должностных лиц, предусмотренная нормами современного отечественного позитивного права, по вашему мнению:

А) Создает **наиболее** благоприятные условия для коррупции в стране - 12;

Б) Создает **благоприятные** условия для коррупции в стране - 26;

Всего по графе А и Б – 38 человек – 55 %

В) Ни как **не влияет** на коррупцию - 22;

Г) Создает **не благоприятные** условия для коррупции в стране - 8;

Д) Создает **максимально не** благоприятные условия для коррупции в стране - 1.

Всего высказалось по данному пункту – 69 чел.

9. Существующая система **уголовной ответственности** должностных лиц, предусмотренная нормами современного отечественного позитивного права, по вашему мнению:

А) Создает **наиболее** благоприятные условия для коррупции в стране - 10;

Б) Создает **благоприятные** условия для коррупции в стране - 22;

Всего по графе А и Б – 33 человек – 49 %

В) Ни как **не влияет** на коррупцию - 17;

Г) Создает **не благоприятные** условия для коррупции в стране - 15;

Д) Создает **максимально не** благоприятные условия для коррупции в стране - 3.

Всего высказалось по данному пункту – 68 чел.

10. В целом современное отечественное право, по вашему мнению:

А) Создает **наиболее** благоприятные условия для коррупции в стране – 7 (10 %);

Б) Создает **благоприятные** условия для коррупции в стране 48 (70 %);

Всего по графе А и Б – 55 человек – 80 %

В) Ни как **не влияет** на коррупцию – 10 (14 %);

Г) Создает **не благоприятные** условия для коррупции в стране - 3;

Д) Создает **максимально не** благоприятные условия для коррупции в стране - 1.

Всего высказалось по данному пункту – 69 чел.

Справка

о результатах анкетирования по анкете № 3.

Всего опрошено 33 человека.

Образование анкетированного:

- 1) Высшее юридическое - 16.
- 2) Незаконченное высшее юридическое – 7
- 3) Иное высшее образование – 4
- 4) Студенты юридического факультета - 4

Род занятий анкетированного:

- 1) Преподаватель - 3
- 2) Практикующий юрист - 8
- 3) Предприниматель- 4
- 4) Должностное лицо – 13 (40 %);
 - а) работник суда - 4;
 - б) работник исполнительного органа власти -7;
 - в) работник законодательного органа власти - 0;
 - г) работник правоохранительных органов - 2.

1. Рост **определенности** норм современного отечественного позитивного права, по вашему мнению:

- А) Создаст **наиболее** благоприятные условия для коррупции в стране - 1;
 - Б) Создаст **благоприятные** условия для коррупции в стране - 8;
 - В) Ни как **не повлияет** на коррупцию - 10;
 - Г) Создаст **не благоприятные** условия для коррупции в стране – 14 (43 %);
 - Д) Создаст **максимально не** благоприятные условия для коррупции в стране - 0.
- Всего высказалось по данному пункту – 33 чел.

2. Устранение до минимума **противоречивости** норм современного отечественного позитивного права, по вашему мнению:

- А) Создаст **наиболее** благоприятные условия для коррупции в стране - 0;
 - Б) Создаст **благоприятные** условия для коррупции в стране - 6;
 - В) Ни как **не повлияет** на коррупцию - 7;
 - Г) Создаст **не благоприятные** условия для коррупции в стране - 17;
 - Д) Создаст **максимально не** благоприятные условия для коррупции в стране - 3.
- Всего по графе Г и Д – 20 ответов (60 %)
Всего высказалось по данному пункту – 33 чел.

3. Снижение степени **сложности** системы норм современного отечественного позитивного права, по вашему мнению:

- А) Создаст **наиболее** благоприятные условия для коррупции в стране - 0;
 - Б) Создаст **благоприятные** условия для коррупции в стране - 7;
 - В) Ни как **не повлияет** на коррупцию - 15;
 - Г) Создаст **не благоприятные** условия для коррупции в стране - 10;
 - Д) Создаст **максимально не** благоприятные условия для коррупции в стране - 1.
- Всего по графе Г и Д – 11 ответов (33 %)
Всего высказалось по данному пункту – 33 чел.

4. Резкое ограничение **свободы**, которая предоставляется нормами современного отечественного позитивного права публичным служащим в их деятельности (свобода усмотрения в разрешительной системе, в применении альтернативных и относительно-определенных санкции), по вашему мнению:

- А) Создаст **наиболее** благоприятные условия для коррупции в стране - 1;
 - Б) Создаст **благоприятные** условия для коррупции в стране - 5;
 - В) Ни как **не повлияет** на коррупцию - 6;
 - Г) Создаст **не благоприятные** условия для коррупции в стране - 18;
 - Д) Создаст **максимально не** благоприятные условия для коррупции в стране - 3.
- Всего по графе Г и Д – 21 ответов (64 %)
Всего высказалось по данному пункту – 33 чел.

5. Минимализация степени **публикации** современного отечественного позитивного права, ограничивающая возможность граждан и юридических лиц непосредственно и свободно реализовать свои права и расширяющая полномочия государственных и муниципальных органов (их должностных лиц), по вашему мнению

- А) Создаст **наиболее** благоприятные условия для коррупции в стране - 6;
 - Б) Создаст **благоприятные** условия для коррупции в стране - 13;
 - В) Ни как **не повлияет** на коррупцию - 5;
 - Г) Создаст **не благоприятные** условия для коррупции в стране - 4;
 - Д) Создаст **максимально не** благоприятные условия для коррупции в стране - 4.
- Всего по графе Г и Д – 8 ответов (25 %)
Всего высказалось по данному пункту – 32 чел.

6. Закрепление современным отечественным позитивным правом высокой степени **прозрачности** и **подотчетности** деятельности органов государственной и муниципальной власти перед обществом, по вашему мнению:

- А) Создаст **наиболее** благоприятные условия для коррупции в стране - 2;
- Б) Создаст **благоприятные** условия для коррупции в стране - 3;

- В) Ни как **не повлияет** на коррупцию - 8;*
 - Г) Создаст **не благоприятные** условия для коррупции в стране - 12;*
 - Д) Создаст **максимально не благоприятные** условия для коррупции в стране – 8 (24 %).*
- Всего по графе Г и Д – 20 ответов (61 %)*
Всего высказалось по данному пункту – 33 чел.

7. Введение **конкурсного подбора кадров** на государственную (муниципальную) службу, осуществляемого **специальными органами** по вашему мнению:

- А) Создаст **наиболее** благоприятные условия для коррупции в стране - 1;*
 - Б) Создаст **благоприятные** условия для коррупции в стране - 5;*
 - В) Ни как **не повлияет** на коррупцию - 7;*
 - Г) Создаст **не благоприятные** условия для коррупции в стране - 15;*
 - Д) Создаст **максимально не** благоприятные условия для коррупции в стране - 6.*
- Всего по графе Г и Д – 21 ответов (62 %)*
Всего высказалось по данному пункту – 33 чел (Один человек высказал два мнения).

8. Установление **административной ответственности** должностных лиц перед квазисудебными органами, по вашему мнению:

- А) Создаст **наиболее** благоприятные условия для коррупции в стране - 2;*
 - Б) Создаст **благоприятные** условия для коррупции в стране 5;*
 - В) Ни как **не повлияет** на коррупцию - 8;*
 - Г) Создаст **не благоприятные** условия для коррупции в стране - 16;*
 - Д) Создаст **максимально не** благоприятные условия для коррупции в стране - 1.*
- Всего по графе Г и Д – 17 ответов (55 %)*
Всего высказалось по данному пункту – 31 чел.

9. Большая криминализация коррупционных деяний должностных лиц, в соответствии с нормами международного права, по вашему мнению:

- А) Создаст **наиболее** благоприятные условия для коррупции в стране - 8;*
 - Б) Создаст **благоприятные** условия для коррупции в стране - 4;*
 - В) Ни как **не повлияет** на коррупцию - 10;*
 - Г) Создаст **не благоприятные** условия для коррупции в стране – 8 (26 %);*
 - Д) Создаст **максимально не** благоприятные условия для коррупции в стране - 0.*
- Всего по графе Г и Д – 8 ответов (26 %)*
Всего высказалось по данному пункту – 30 чел.

10. В целом совершенствование современного отечественного права, по вашему мнению:

- А) Создаст **наиболее** благоприятные условия для коррупции в стране - 0;*
 - Б) Создаст **благоприятные** условия для коррупции в стране - 4;*
 - В) Ни как **не повлияет** на коррупцию - 10;*
 - Г) Создаст **не благоприятные** условия для коррупции в стране - 16;*
 - Д) Создаст **максимально не** благоприятные условия для коррупции в стране - 3.*
- Всего по графе Г и Д – 19 ответов (57 %)*
Всего высказалось по данному пункту – 33 чел.

13. Антикоррупционные нормы европейского права и проблемы их восприятия в России

// Российский ежегодник международного права. СПб.: Социально-коммерческая фирма «Россия-Нева», 2003. С. 316-323.

С. 316

В ряде международных документов, принятых в Европе признается, что коррупция представляет серьезную угрозу демократии, правам человека,

С. 317

подрывает господство права и моральные устои общества, нарушает принцип равенства и социальной справедливости, мешает эффективному государственному управлению, экономическому развитию стран. Европейское сообщество уже выработало определенный набор мер юридического характера, которые используются в борьбе против коррупции. Они закреплены в документах Совета Европы, Европейского Союза, Группы государств против коррупции (ГРЕКО), Группы 4-х, Организации экономического сотрудничества и развития. В данной статье предлагается краткий обзор проблем использования в России антикоррупционных мер выработанных в Европе.

К сожалению, в России уже почти десять лет в парламенте обсуждаются различные варианты закона о коррупции, но ни один из них не принят. Именно в этом законе должно содержаться понятие коррупции как группы правонарушений, которые могут иметь характер уголовных преступлений, административных и дисциплинарных проступков, гражданских деликтов. Пока же в России не определились с чем необходимо бороться в рамках политики противодействия коррупции. В отличие от многих европейских стран, в России нет государственной программы борьбы с коррупцией.

1. Комплексное решение проблем коррупции предусмотрено в документе, получившем название «Двадцать руководящих принципов борьбы против коррупции», закрепленном в резолюции 24 (97), принятой Комитетом Министров Совета Европы 6 ноября 1997 года (Далее Резолюция 24 (97))²¹². В Резолюции и в других документах Совета Европы подчеркивается, что необходим междисциплинарный подход к решению проблем коррупции, не ограничивающийся развитием уголовного законодательства.

В Резолюции, во главу угла поставлена задача по **предупреждению** коррупции (принцип 1).

Важнейшим принципом противодействия коррупции называется независимость органов, осуществляющих предупреждение, расследование и привлечение к ответственности (Принцип 3 Резолюции 24 (97)). «Антикоррупционный набор инструментов», выработанный одним из подразделений ООН предлагает государствам создавать координационные советы, состоящие из представителей властных и общественных органов²¹³. Эти советы должны разрабатывать антикоррупционные программы, организовывать их исполнение, осуществлять контроль за их реализацией. Там же предлагается создавать специализированные, независимые комиссии по расследованию фактов коррупции. Требование обеспечить специализацию лиц и органов, которым поручена борьба с коррупцией содержится в принципе 7 Резолюции 24 (97).

Не смотря на то, что коррупция стала неотъемлемым элементом системы управления²¹⁴, в России не создано ни координационного совета, ни специализированных органов по расследованию коррупционных преступлений. Факты коррупции, не являющиеся преступлениями расследуются в России не специальными комиссиями по этике, как принято в развитых

С. 318

странах, а руководителями подразделений, которые пытаются создать видимость благополучия в подчиненных структурах и скрывают совершенные правонарушения. Российское законодательство о государственной (муниципальной) службе не содержит ясного перечня коррупционных деяний, не являющихся преступными, за которые предусматривалась бы императивная дисциплинарная или административная ответственность. Руководители подразделений по своему усмотрению решают вопрос, за что наказывать и в каком размере. Фактически действуют средневековые отношения сюзеренитета – вассалитета, которые на место господства права ставят произвол начальника. В органах власти создаются клики, внутри которых закрепляются отношения «круговой поруки». Руководители не наказывают подчиненных за коррупционные правонарушения, а последние, беспрекословно выполняют не законные распоряжения своих начальников²¹⁵.

Резолюция 24 (97) предлагает государствам принять **кодексы поведения** государственных (муниципальных) служащих (Принцип 10). В «Антикоррупционном наборе инструментов» ООН подчеркивается, что эти кодексы не должны быть набором деклараций, каким, например, является Указ Президента РФ от 12 августа 2002 года «Об утверждении общих принципов служебного поведения

²¹² <http://www.greco.coe.int>

²¹³ http://www.nobribes.org/russian/Documents/Toolkit_UN_Ru.doc

²¹⁴ Выполнение Российской Федерацией своих обязательств. Доклад комиссии по мониторингу. Док. 9396. 26 марта 2002 года // Совет Европы и Россия. 2002. № 2. С. 31.

²¹⁵ 02 – телефон недоверия? // Новая газета. 2003. № 24. С. 9.

государственных служащих»²¹⁶. В них должны быть закреплены вполне определенные меры юридической ответственности за совершение тех или иных коррупционных деяний.

Принцип девятый Резолюции 24 (97) требует обеспечения максимальной прозрачности в организации, функционировании и процессах принятия решений публичными органами. В большинстве европейских стран приняты специальные законы о доступе граждан к информации, хранящейся в государственных органах. В Бельгии это Акт об открытости администрации (1994 года) (Act on the Openness of Administration). В Венгрии это Акт № LXIII 1992 года о защите персональных данных и раскрытии информации публичного интереса (Act LXIII of 1992 on Protection of Personal Data and Disclosure of Data of Public Interest). В Нидерландах это Акт о публичном доступе к информации (Act on Public Access to Information, Staatsblad, 1991). В Норвегии это Акт о публичном доступе к документам (Act on Public Access to Documents, 1970). В России, деятельность публичных органов остается максимально закрытой. Закон о свободе доступа граждан к информации, которой владеют государственные (муниципальные) органы, давно разработан, но уже несколько лет находится на рассмотрении в Государственной Думе и не принимается²¹⁷.

Для контроля за деятельностью публичных органов Резолюция 24 (97) предлагает использовать аудиторские процедуры. Исследователи отмечают,

С. 319

что счетные палаты в России не обладают достаточной самостоятельностью и не наделены достаточной компетенцией, чтобы беспристрастно и полно выявлять факты не эффективного и не законного пользования финансовыми ресурсами, обеспечивать привлечение виновных к юридической ответственности²¹⁸.

Особое внимание в Резолюции 24 (97) обращено на открытость процедур распределения государственных заказов. Факты доказывают, что в России значительная доля государственных (муниципальных) заказов распределяется вне конкурса между предпринимателями, связанными с должностными лицами коррупционными связями²¹⁹. Действующие процедуры проведения конкурсов не предотвращают коррупции²²⁰.

Принцип 16 Резолюции 24 (97) провозглашает, что средства массовой информации (СМИ) должны быть свободны в получении и распространении информации о коррупции. Существующих в России правовых гарантий пока недостаточно для обеспечения свободы СМИ. В большей своей массе они остаются инструментами пропаганды конкретных государственных (муниципальных) органов или крупных компаний²²¹. Видимо необходимо запретить государственным и муниципальным органам выступать учредителями СМИ и оказывать им прямую финансовую помощь, приватизировать имеющиеся СМИ и предоставить всем им льготный налоговый режим. В особой правовой защите нуждаются оппозиционные СМИ и их журналисты. В 2000 году Россия вместе с Колумбией заняла первое место в мире по количеству журналистов, погибших в связи с выполнением своего профессионального долга²²².

Тесные коррупционные связи формируются в процессе избирательных кампаний. Кандидаты на выборные должности получают материальную и административную поддержку от отдельных лиц и, заняв должность, вынуждены отдавать свои долги. В связи с этим Резолюция 24 (97) предлагает государствам принимать специальные нормы, создающие препятствия для коррупции при финансировании партий и избирательных кампаний (Принцип 15). В России пока не налажен эффективный контроль за финансовой и административной поддержкой кандидатов на выборные должности в ходе избирательных кампаний. Нормой остается использование

С. 320

«черных касс» и «административного ресурса».

2. Уголовное право. Совет Европы призывает своих членов обеспечить большее единство политики по криминализации коррупционных актов. Россия подписала, но не ратифицировала Уголовно-правовую конвенцию о коррупции Совета Европы (The Criminal Law Convention on Corruption)²²³, принятую в 1998 году. Уголовный кодекс России криминализирует не все деяния, отнесенные к уголовно наказуемым ст. 2 Конвенции (Активный подкуп). У нас не является преступлением обещание или предложение взятки, предоставление взятки в виде благ не материального характера (например, устройство на выгодную работу должностного лица в частную компанию после оставления им публичной службы, устройство на выгодную работу родственников должностного лица и т.д.). Не считается взяткой передача ее третьим лицам, а не самому должностному лицу

²¹⁶ Собрание Законодательства РФ. 2002. № 33. Ст. 3196.

²¹⁷ Симонов А. Температура гласности – 2000: Заметки, статьи, интервью журналистов и прессы. М.: Сашко, 2001. С. 22.

²¹⁸ Волобуев А. Счетная палата как зеркало прозрачности российской власти // Чистые руки. 1999. № 1. С. 77.

²¹⁹ Бремя государства и экономическая политика (либеральная альтернатива) // Общество и экономика. 2002, № 10-11. С. 35-36.

²²⁰ Лисицкий А. Этика взятки // Новая газета. 2003. № 16. С. 10; Черкаев Д.И. Правовые методы предотвращения и пресечения коррупции при управлении общественными ресурсами (доклад) // Приложение к журналу «Местное самоуправление на российском Дальнем Востоке». Хабаровск, 2002. С. 19-24.

²²¹ Резолюции Всероссийского чрезвычайного съезда в защиту прав человека // Правозащитник. 2001. № 1. С. 21.

²²² Симонов А. Температура гласности – 2000: Заметки, статьи, интервью журналистов и прессы. М.: Сашко, 2001. С. 120-123.

²²³ Совет Европы и Россия. 2002. № 2. С. 46-55.

(например, партии, частной компании), если не доказано, что конечным получателем материальных благ будет само должностное лицо (ст. 291 УК РФ). В России не криминализированы все деяния, отнесенные к коррупции ст. 3 Конвенции (Пассивный подкуп). Здесь не является преступлением прямое или косвенное требование взятки, которое не привело к ее даче, а так же принятие предложения или обещания дать взятку, пока хотя бы часть ее не передана взяткополучателю. Не является преступлением получение взятки в виде не материальных ценностей, получение взятки третьими лицами, которые не обещали передать ее должностному лицу, выполняющему коррупционные действия.

Теоретически, лицо, предлагающее или обещающее взятку, требующее или соглашающееся получить взятку можно привлечь к ответственности за приготовление к преступлению или покушение на преступление в соответствии со ст. 30 УК РФ, если это преступление имеет признаки, предусмотренные ч. 2, 3 и 4 ст. 290 УК РФ и ч. 2 ст. 291 УК РФ. Но на практике это не делается со ссылкой на трудность сбора доказательств наличия приготовления к преступлению или покушению на него.

Реализация требований ст. 4 Конвенции об уголовном преследовании членов представительных органов в России затруднена законодательно закрепленным иммунитетом депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации. Исходя из сложившегося в России отношения к коррупции члены палат парламента не согласятся с привлечением своего коллеги к уголовной ответственности за получение взятки. Лоббирование своих интересов отдельными группами граждан с применением подкупа депутатов, судя по публикациям в печати, стало нормой поведения²²⁴. Кроме того, порядок сбора доказательств о коррупции парламентариев настолько затруднен, что выявлять факты преступления почти невозможно. Таким образом, нельзя сказать, что Россия выполняет принцип 6 Резолюции 24 (97)

С. 321

Комитета Министров Совета Европы, требующий ограничить иммунитеты для обеспечения расследования и привлечения к ответственности виновных в совершении коррупционных преступлений до уровня, необходимого в демократическом государстве.

Российское уголовное законодательство не запрещает подкуп иностранных должностных лиц, чего требует ст. 5, 6 и 9, 10, 11 Конвенции. Объектом посягательства должностных преступлений в соответствии с главой 30 УК РФ является государственная власть в России, интересы государственной службы и службы в органах местного самоуправления.

Российское законодательство не соответствует требованиям ст. 7 и 8 Конвенции, поскольку не считает преступлением обещание или предложение взятки лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, а так же испрашивание прямо или косвенно взятки таким лицом. Коммерческий подкуп не относится к категории тяжких или особо тяжких преступлений и лица, осуществляющие приготовление к преступлению или покушающиеся на его совершение к уголовной ответственности не привлекаются. Не наказуемой является дача и получение взятки, не имеющей материального характера (ст. 204 УК РФ).

В России не установлена ответственность юридических лиц как того требует ст. 18, п. 2 и 3 ст. 19 Конвенции, которые осуществляют подкуп должностных лиц. Это делает коррупционную деятельность выгодной для компаний, которые готовы жертвовать отдельными людьми, исполняющими коррупционные действия, для получения значительных прибылей. Крупные компании создают специальные отделы по связям с органами власти, посредством которых поддерживаются коррупционные связи с должностными лицами разного уровня²²⁵.

Применяемые к лицам, участвующим в коррупционных актах санкции нельзя признать полностью эффективными, соразмерными и сдерживающими, как требует п. 1 ст. 19 Конвенции. Ч. 4 ст. 290, ст. 291, ч. 2 ст. 204 УК РФ не предусматривают лишения виновных лиц права занимать определенные должности. Таким образом, лица дающие взятку не лишаются права поступления на государственную (муниципальную) службу.

Расследование фактов коррупции, о которых становится известно в печати, показывает, что органы, которые призваны обеспечивать борьбу с коррупцией, сами коррумпированы²²⁶, не имеют достаточной независимости²²⁷ от тех, чью деятельность должны контролировать, не имеют достаточных финансовых ресурсов для выполнения возложенных задач²²⁸. При отсутствии специализированных органов расследования, факты коррупции расследуются самостоятельно имеющимися правоохранительными органами в

С. 323

собственных рядах. Все это приводит к неэффективности деятельности правоохранительных органов, сокрытию фактов коррупции, привлечению к ответственности только должностных лиц низшего ранга. Таким образом, Россия не может в полной мере осуществить требования ст. 20 Конвенции и принципа 3 Резолюции 24 (97) Комитета Министров Совета Европы.

В соответствии со ст. 21 Конвенции, государство должно обязать всех своих должностных лиц сотрудничать с органами, обеспечивающими борьбу с коррупцией. Однако российское законодательство не

²²⁴ Авилов Н. Откатали откатчикам // Новая газета. 2003. № 26. С. 10; Горбатъко В. Служебное любопытство на заданную тему // Новая газета. 2003. № 19. С. 6.

²²⁵ Долохов В. Рулевые большой «нефтянки» // Новая газета. 2002. № 70. С. 12.

²²⁶ Чельшева О. Условным защитникам – условное наказание // Новая газета. 2003. № 27. С. 15.

²²⁷ Васильев А. Подземные тайны прокуратуры // Новая газета. 2003. № 19. С. 15.

²²⁸ Волошин П. Тольятти: подсадка для аиста // Новая газета. 2003. № 18. С. 15.

обеспечивает должной открытости государственных и муниципальных органов. Их руководители строго следят за обеспечением «канцелярской тайны» и недопущением «вынесения сора из избы». Служебное право не обязывает должностных лиц сообщать в правоохранительные органы об известных им фактах коррупции или обоснованных подозрениях в совершении кем-то коррупционных действий. Руководители органов власти так же не обязаны сообщать в правоохранительные органы о всех известных им фактах коррупции среди подчиненных. Они по своему усмотрению принимают меры или скрывают факты коррупции и не несут ответственности за упущения по службе, приводящие к коррупции в их подразделениях. Более того, они оказывают сопротивление правоохранительным органам в выявлении и расследовании фактов коррупции среди своих подчиненных.

Служебное право страны не предусматривает мер поощрения и защиты в отношении служащих, помогающих органам власти бороться с коррупцией, что требует ст. 23 Конвенции и принцип 3 Резолюции 24 (97) Комитета Министров Совета Европы. В России пока так и не принят закон о защите свидетелей по уголовным делам.

Расследования в последние годы за рубежом ряда коррупционных дел, связанных с должностными лицами России показывает, что руководство нашей страны и ее правоохранительных органов не намерено поддерживать принцип максимально возможной степени сотрудничества с другими государствами (требование ст. 25 Конвенции). Полученная из других стран информация не используется²²⁹, должностным лицам, уличенным в совершении фактов коррупции, оказывается всяческая поддержка.

К сказанному следует добавить, что Россия не присоединилась к «Конвенции по борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц в международных коммерческих отношениях» (Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transaction)²³⁰, принятую государствами, входящими в Организацию экономического сотрудничества и развития 21 ноября 1997 года. Эта Конвенция подписана многими странами Европы и мира. Она предусматривает уголовно-правовые меры по борьбе с межнациональной коррупцией в коммерческих отношениях.

3. Гражданское право. В 1999 году Комитет Министров Советов Европы принял Гражданско-правовую конвенцию о коррупции (Civil Law Convention on Corruption)²³¹, в соответствии с которой, лица, понесшие ущерб (damage) в результате акта коррупции имеют право на полную его компенсацию (ст. 1 и ч. 1 ст. 3). Компенсируется материальный ущерб, потеря доходов (profits) и не материальные потери. Ответчиком может выступать лицо, совершившее акт коррупции, санкционировавшее его или не принявшее разумных шагов для его предотвращения (п. i части 1 ст. 4), а так же государство, чье должностное лицо виновно в совершении коррупционного акта (ст. 5). Было бы полезно включить эти нормы в гражданское законодательство, конкретизировав ст. 1069 и 1070 ГК РФ.

Из сказанного видно, что Россия не торопится использовать в своей правовой системе юридические инструменты противодействия коррупции, выработанные в Европе. В этом можно усмотреть скрытое продолжение проведения политики изоляционизма, основанное на уверенности, что мы не такие как другие страны мира и можем идти своим путем. Борьба с коррупцией в Европе обусловлена защитой таких ценностей как господство права, стабильность демократических институтов, права человека²³². Проводимая в последние годы государственная политика позволяет усомниться в том, что Россия разделяет эти европейские ценности и потому так терпимо относится к коррупции. Это, конечно, не способствует превращению России в европейскую державу. Управленческие группы страны, судя по проводимой ими политике, в том числе правовой, не готовы отказаться от получения коррупционной ренты, а гражданское общество еще не настолько сильно, чтобы самостоятельно воспользоваться имеющимися юридическими инструментами противодействия коррупции и заставить использовать их государство. Сложившееся положение способствует созданию негативного имиджа России, мешает привлечению инвестиций в экономику страны.

²²⁹ Рожнов Г. Секретное соглашение между прокурорами России и Швейцарии // Новая газета. 2000. № 65.

²³⁰ www1.oecd.org/daf/nocorruption/instruments.htm

²³¹ <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/174.htm>

²³² Recommendation No. R (2000) of the Committee of Ministers to Member states on codes of conduct for public officials // <http://www.greco.coe.int>

14. Конституция РФ 1993 года как правовой документ первого этапа антибюрократической революции в России

// Конституция как символ эпохи: В 2-х томах. Т. 1. М.: Изд-во МГУ, 2004. С. 107-113.

С. 107

1. На наших глазах в России в конце XX - начале XXI века начался и завершился первый этап антибюрократической революции. Если говорить кратко, то он заключался в том, что обособленные управленческие группы, составлявшие партийно-государственный аппарат, потеряли свое монопольное господство в сфере экономической, политической и духовной жизни страны. Эти революционные изменения были закреплены в Конституции РФ 1993 года. Ч. 2 ст. 8, ч. 2 ст. 9, ст. 35 и 36 Конституции РФ закрепили право частной собственности. Вместо распределения общественного блага по воле управленческих групп, появились рыночные отношения (ч. 1 ст. 8 Конституции РФ) и право на предпринимательство (ст. 34 Конституции РФ).

Революционные изменения в регулировании политических отношений связаны с закреплением в Конституции РФ многопартийности (ст. 13), принципа разделения властей (ст. 10). Конституция РФ 1993 года создала ряд условий для федеративного государственного устройства (ст. 5 и гл. 3) и развития местного самоуправления (ст. 12, гл. 8). Это мешает управленческим группам центра, регионов и мест консолидироваться, создает между ними противоречия, ослабляет их мощь.

Революция в регулировании духовной сферы связана со ст. 13 Конституции РФ, которая признает идеологическое многообразие и запрещает какую-либо идеологию устанавливать в качестве государственной или обязательной. Препятствием для управленцев на пути откровенного захвата каналов распространения информации является ст. 29 Конституции РФ, провозглашающая свободу искать, получать, передавать, производить и распространять информацию, свободу массовой информации. Она так же запретила цензуру.

Конституция РФ произвела переворот в правовых ценностях. Эгалитарная система ценностей, за которой всегда прятались интересы обособленных управленческих групп, заменена гуманистической. Человек, его права и свободы объявлены высшей ценностью. Государственный аппарат из благодетеля, дающего права гражданам, превращается в слугу общества, обязанного признавать,

С. 108

соблюдать и защищать эти права и свободы (ст. 2 Конституции РФ).

Революционным является изменение самого статуса конституционного документа. Из политической декларации, действующей только через конкретизацию ее положений нормами других законов и подзаконных актов, она превратилась в правовой акт прямого действия (ч. 1 ст. 15 Конституции РФ). Реализация ее норм обеспечена судебной защитой.

2. Особенность первого этапа антибюрократической революции заключалась в том, что эта революция была инициирована и возглавлена самими обособленными управленческими группами, вступившими в борьбу между собой за передел власти в стране²³³. Исходя из этого, конституционные преобразования 90-х годов XX века, не могли не иметь половинчатого характера.

Конституция РФ обеспечила доминирование исполнительных органов, возглавляемых Президентом РФ, над иными ветвями власти. Это привело к тому, что государство, по-прежнему, в первую очередь, выражает интересы управленцев (бюрократии), составляющих аппарат исполнительной ветви власти. Ч. 2 ст. 80 Конституции РФ фактически ограничивает действие принципа разделения властей, ставит Президента РФ над всеми ветвями власти. Президент РФ формирует Правительство РФ (ст. 83 Конституции РФ), но не отвечает за его деятельность. Наоборот, Конституция РФ закрепляет систему, которая позволяет всю ответственность за политику Президента РФ переложить на очередного Председателя Правительства и Государственную Думу, с согласия которой назначается Председатель Правительства (Ст. 83-91, 111-117 Конституции РФ). Этот механизм ухода от ответственности главы бюрократической пирамиды власти не раз срабатывал в 90-е годы XX века.

Толкование ч. 2 ст. 80 Конституции РФ Конституционным Судом РФ позволяет Президенту РФ не только действовать вне рамок закона, но и самому принимать указы, носящие характер закона²³⁴. Президент РФ принудил парламент исключить из Федерального конституционного закона «О Правительстве РФ»²³⁵ ст. 5, согласно которой, система федеральных органов

С. 109

исполнительной власти должна была устанавливаться федеральным законом. Он добился, чтобы регулирование этого вопроса осталось в сфере действия «указного права»²³⁶.

Конституция РФ не обеспечивает независимого контроля общества и парламента над пирамидой бюрократической власти. Ч. 4 ст. 111 Конституции РФ не запрещает Президенту РФ выносить на утверждение Государственной Думы одну кандидатуру Председателя Правительства, а назначать на этот пост, без согласования с Государственной Думой, после ее отпуска, другого. Прокуратура оказалась под контролем президентских структур (ст. 129 Конституции РФ) и используется в политических целях против оппозиции. В 90-е годы XX века сложилась практика, при которой Президент РФ, в случае отказа Совета Федерации назначить на должность представленного им кандидата, назначает исполняющего обязанности

²³³ Четвернин В.А. Основы конституционного строя России: доктрина и практика // Становление конституционного государства в посттоталитарной России. Вып. 2. М.: ИГП РАН, 1998. С. 40-41.

²³⁴ Постановление КС РФ от 30 апреля 1996 года № 11-П // Вестник КС РФ. 1996. № 3.

²³⁵ СЗ РФ 1997. № 51. Ст. 5712.

²³⁶ Авакьян С.А. Проблемы современного конституционного развития Российской Федерации // Проблемы реализации норм права: Материалы международной конференции (27-28 мая 1999 года). Челябинск: ЧелГУ. 1999. С. 8.

Генерального прокурора и через него подчиняет лично себе органы прокуратуры²³⁷. Конституционный Суд РФ, своим Постановлением от 1 декабря 1999 года № 17-П, по сути, создал конституционную возможность для Президента РФ по своей воле освободить от должности Генерального прокурора РФ без решения Совета Федерации²³⁸. Конституционное положение Счетной палаты позволяет ей только констатировать нарушения закона. Она не может принять ни каких мер против нарушителей²³⁹.

Используя свое право назначения и освобождения полномочных представителей в регионах (п. «к» ст. 83 Конституции РФ), Президент РФ постепенно ликвидирует самостоятельность регионов, выстраивает строго иерархизированную систему управления страной, так называемую «вертикаль власти».

Порядок отрешения Президента РФ от должности, закрепленный в ст. 93 Конституции РФ, настолько усложнен, что фактически обеспечивает ему полную безответственность. В Конституции РФ 1993 года, по сравнению с Конституцией РСФСР 1978 года, с внесенными в нее поправками (ст. 121-6), сужены основания для отрешения Президента от должности. Конституция РФ (ч. 2 ст. 92) не дает ясного представления о том, каков должен быть порядок

С. 110

прекращения исполнения полномочий Президентом РФ в случае стойкой не способности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия. Глава государства, не способный осуществлять свои функции, лучшее прикрытие для осуществления власти придворных.

Нормы Конституции РФ существенно ослабляют представительные органы власти в стране. 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.

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 Федерального конституционного закона “О Правительстве РФ”).

Закрепленные в Конституции РФ положения о порядке формирования Совета Федерации позволяют превращать его в орган выражающий интересы региональных элит, но не населения регионов.

Активное вмешательство управленцев в экономические отношения оправдывается провозглашением России социальным государством (ст. 7 Конституции РФ).

Конституция РФ не запрещает огосударствления средств массовой информации, посредством которых аппарат государства манипулирует общественным сознанием, создает себе политическую рекламу.

Таким образом, Конституция РФ путем действия или бездействия создает правовые условия для сохранения власти обособленных управленческих групп, на основании чего можно сделать вывод, что антибюрократическая революция не завершена, а прошла только первый этап и не исключает попятного движения.

3. Под давлением Запада и собственного демократического движения управленческая элита России вынуждена была включить в Конституцию РФ 1993 года нормы, демократического характера, которые не могут реализоваться на данном этапе общественного развития²⁴⁰. Это нормы, провозглашающие Россию правовым,

с. 111

демократическим государством с республиканской формой правления (ст. 1), осуществление власти народом (ст. 3). Декларативность названных норм обусловлена не развитостью гражданского общества в России. Народ России пока больше похож на толпу²⁴¹, чем на организованного субъекта права, который должен ограничивать произвол государственного аппарата, заставлять его действовать в интересах человека. Он оказывается фактически не дееспособным. От его имени действуют различные обособленные группы управленцев, выдавая свои интересы за интересы народа.

Народ, не имеющий достаточной правовой культуры, не понимающий необходимость формирования сильной политической оппозиции, не использует свое право на ее создание (ч. 3 ст. 13 Конституции РФ 1993 года). Он не стремится стать сувереном (ст. 3 Конституции РФ) и добровольно отдает себя во власть правителя и окружающей его группы управленцев. Он не желает участвовать в управлении делами государства (ч. 1 ст. 32 Конституции РФ), не выдвигает из своей среды новых, энергичных, честных политиков, уклоняется от участия в выборах органов власти (ч. 2 ст. 32 Конституции РФ) или готов голосовать за тех, кого ему предложат управленческие элиты. Он не ценит свободу слова (ст. 29 Конституции РФ). Иногда, население принуждают использовать свое право, как это происходит с навязыванием атрибутов местного самоуправления.

Значительная часть населения страны не признает человека, его права и свободы, провозглашенные в Конституции РФ (ст. 2) высшей ценностью и не требует этого признания от государства.

²³⁷ Колбая Г. Взрыв первой мины // Российская Федерация. 1995. № 4. С. 39-41.

²³⁸ СЗ РФ. 1999. № 51. Ст. 6364.

²³⁹ Волобуев А. Счетная палата как зеркало прозрачности российской власти // Чистые руки. 1999. № 1. С. 75-78.

²⁴⁰ Авакян С.А. Проблемы современного конституционного развития Российской Федерации // Проблемы реализации норм права: Материалы международной конференции (27-28 мая 1999 года). Челябинск: ЧелГУ. 1999. С. 3.

²⁴¹ Лебон Г. Психология народов и масс. СПб.: «Макет», 1995.

Социальная группа мелких и средних частных собственников возникшая в последние годы в России, заинтересованная в реализации перечисленных выше норм Конституции РФ 1993 года (ст. 8, 34, 35, 36), не представляет пока серьезной, организованной социальной силы. Это породило возникновение так называемого «номенклатурного капитализма», при котором государственный аппарат обеспечивает реализацию права частной собственности и права на занятие предпринимательской деятельности в основном только для отдельных, опекаемых им лиц, которые делятся с представителями этого аппарата получаемыми сверх прибылями. Конечно, государство при этом мешает развитию конкуренции, свободному перемещению товаров, услуг и финансовых средств, способствует монополизации и недобросовестной конкуренции, запрещенной ч. 2 ст. 34 Конституции РФ. Лица, входящие в

С. 112

аппарат государственного управления, в нарушении ч. 1 ст. 8 Конституции РФ, существенно ограничивают свободу экономической деятельности населения и права частных собственников.

При поддержке патерналистски настроенного общества, управленческие группы страны максимизируют налоговое давление на предпринимателей, препятствуя развитию экономики страны, росту среднего класса, а в конечном итоге, поддерживают неимущее положение большинства, которое будет вечно нуждаться в опеке со стороны государства. Распределительная экономика всегда была основой государств восточного, бюрократического типа.

Жизнь еще раз доказала, что право не может обогнать развитие самого общества.

4. Отсутствие давления со стороны гражданского общества позволяет государству, в лице его аппарата, саботировать действие ряда норм и принципов Конституции РФ. Это происходит путем не принятия должных мер по их реализации или путем намеренных действий по их нарушению. Управленческие группы, объединенные вокруг Президента РФ, не скрывают своих намерений сформировать зависимый от них парламент, ввести в судебные органы лиц, поддерживающих правящую группу. Таким образом, создаются условия для нейтрализации действия ст. 10 Конституции РФ, закрепляющей разделение властей. У всех на глазах, в нарушении ст. 13 и 29 Конституции РФ, принимаются меры к огосударствлению средств распространения общественно-политической информации и превращению их в орудия пропаганды идей исходящих от государственных органов. Не принятие должных мер по усилению судебной власти делает декларативными требования ст. 2, 18, 46 Конституции РФ. Откровенно нарушается ст. 124 Конституции РФ, что приводит к зависимости судей от исполнительной ветви власти (нарушение ч. 1 ст. 120 Конституции РФ). Управленческие группы не заинтересованы в том, чтобы гражданское общество поставило их под свой контроль и заставило выполнять свою волю. Поэтому они принимают меры к тому, чтобы Россия не стала правовым, демократическим государством с республиканской формой правления (ст. 1 Конституции РФ). Управленческие элиты центра пытаются подавить самостоятельность региональных элит. С этой целью они стремятся устранить федеративные отношения и навязать стране унитаризм.

Не смотря на провозглашение прямого действия Конституции РФ (ч. 1 ст. 15), не устраняется возможность нейтрализовать ее нормы с помощью законов и подзаконных актов. Этому способствует противоречивость норм самой Конституции.

С. 113

Все это вместе превращает многие нормы Конституции РФ в декларации, не реализуемые в жизнь.

5. В начале XXI века стало очевидно, что первый этап революционных преобразований в России закончился. Управленческие группы консолидировались и готовы внести в Конституцию РФ 1993 года свои поправки, еще более укрепляющие их власть. Возникла идея сформировать послушное Президенту РФ Конституционное Собрание. Предлагается еще больше ослабить Федеральное Собрание с одновременным усилением правотворческих функций Правительства РФ²⁴².

Очевидно, что ограничение действия демократических норм Конституции РФ пойдет по пути принятия не конституционных законов. Возможно, что в ближайшие годы Конституционный Суд РФ чаще в своих решениях будет оправдывать ограничения прав и свобод человека и гражданина, ссылаясь на ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

Характер правовой культуры российского общества не исключает опасность того, что с помощью большинства народа, через референдум, управленческие группы будут инициировать изменения в Конституции РФ, направленные на отказ от антибюрократических завоеваний, перечисленных выше.

Выяснение этапа, на котором находится развитие конституционализма в России, очень важно для определения задач гражданского общества.

²⁴² Котикова Н. Конституционный парадокс // Конституционное право: Восточноевропейское Обозрение. 2000. № 2. С. 114-115.

15. Влияние политической и правовой культуры общества на реализацию норм Конституции РФ 1993 года

// www.gu.ur.ru/Studies/Studies_Ur.htm

Выступление на конференции в г. Тюмени. Сентябрь 2003 года

Опыт конституционного развития России последних лет еще раз продемонстрировал, что положения писаных 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 пенсии²⁴³. На предоставлении права разрешать проживание зарабатывают хорошие деньги²⁴⁴. Прописку используют не только для создания помех миграции. За нее держатся коммунальные предприятия. Жилищно-эксплуатационные управления отказываются выписать гражданина из квартиры, пока он не заплатит за пользование коммунальными услугами. Граждане терпеливо сносят эти нарушения их конституционных прав: стоят в очередях в паспортные столы, выпрашивают право на

²⁴³ Напротив рая // Новая газета. 2003. № 24.

²⁴⁴ Ягодкин А. Силовик-затейник // Новая газета. 2003. № 47. С. 4.

жительство, платят взятки и официально установленные суммы, идущие на оплату работы многочисленного аппарата, осуществляющего надзор за ними.

В общем, целью государства по прежнему 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 по прежнему 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 Западе²⁴⁵. 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 автократического 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, 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.

²⁴⁵ Beetham David Bureaucracy. Univ. of Minnesota Press. Minneapolis. 1987. P. 60, 77-78.

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 распустит 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 то же, 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.

16. Денисов С.А. Механизм нейтрализации прав граждан на получение общественно-значимой информации и задачи его демонтажа // www.gu.ur.ru/Studies/Studies_Ur.htm

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

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

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

Кроме норм Конституции РФ право граждан на получение общественно значимой информации вытекает из достаточно демократичного Закона РФ «О средствах массовой информации»²⁴⁶, а так же Закона РФ «Об информации, информатизации и защите информации»²⁴⁷.

Однако, все эти многочисленные правовые положения не реализуются в полной мере. В литературе говорится о системе барьеров в реализации права на информацию²⁴⁸. Автор данной статьи предлагает выделять механизм нейтрализации прав граждан на получение общественно-значимой информации. Этот механизм представляет собой **систему**, состоящую из социально-экономических, политико-организационных, идеологических и правовых элементов, взаимосвязанных между собой.

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

1. Социально-экономический элемент механизма нейтрализации

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

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

Неимущее население ограничивает свои требования рамками предоставления средств для существования (выживания). Оно не использует право на общественно-значимую информацию, даже если этому ни что не препятствует. Например, в современной России общественно-политические издания не пользуются таким спросом среди населения как «желтая пресса». К этому надо добавить, что получение серьезной информации о политической и экономической жизни страны требует значительных затрат и общество неумирующее не готово платить свои деньги за эту информацию.

Важнейшим каналом получения информации во всех странах мира являются средства массовой информации. «Придушить» независимые от государства средства массовой информации в России удалось с помощью высоких налоговых ставок, которые применяются ко всей предпринимательской деятельности. Существующие налоговые льготы не делают издание газет, журналов, радио и телепередач выгодным бизнесом. При этом, собираемые налоги государство тратит на поддержание средств пропаганды своей деятельности, которые работают на дезинформацию общества. Сегодня управленческий аппарат государственных и муниципальных органов вернул себе контроль за основными каналами распространения массовой информации, поддерживая только видимость свободы движения информационных потоков и доступа граждан к информации²⁴⁹.

Тесно связаны с экономикой технические вопросы распространения информации. Пока еще невозможно потребовать, чтобы вся информация о деятельности государственных и муниципальных органов помещалась на

²⁴⁶ Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 7. Ст. 300; Собрание законодательства РФ. 1995. № 3. Ст. 169; 1995. № 24. Ст. 2256; 1995. № 30. Ст. 2870; 1996. № 1. Ст. 4.

²⁴⁷ Собрание законодательства РФ. 1995. № 8. Ст. 609.

²⁴⁸ Дзялошинский И. Доступ к информации – ключевая проблема гласности сегодня // Судьбы гласности: Материалы международной научно-практической конференции «Судьбы гласности 1986-2001. Опыт ее защиты 1991-2001. М.: Мельгир, 2001. С. 36.

²⁴⁹ Горевой Р., Полоницкий П. Положение СМИ в Краснодарском крае // Взгляд, 2003. № 1. С. 40-48.

электронных носителей. Кроме того, Россия отстает от развитых стран мира по числу населения, имеющего возможность работать с компьютерами и выходить в Интернет.

2. Политико-организационный элемент механизма нейтрализации права на информацию

Подавить стремление общества к получению общественно-значимой информации может государство, обладающей большей силой, чем гражданское общество и его политические силы. Слабая политическая оппозиция может обращаться к государственным органам только с просьбами выдать необходимую информацию. Требования ее остаются не услышанными и не поддержанными обществом. Устранение независимых от государственных органов телевизионных каналов в России в последние годы не вызвали ни массовых митингов, ни демонстраций, ни требования отставки президента и правительства, как это происходило, например, в Чехии²⁵⁰. Многие оппозиционные политические партии не имеют даже собственных общероссийских партийных печатных изданий. Одновременно, партии, существующие при президенте, используют для распространения выгодной им информации государственные печатные издания, существующие на деньги налогоплательщиков.

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

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

Судебные органы пока недостаточно отделены от исполнительных и используются для подавления свободы средств массовой информации²⁵¹.

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

Правоохранительные органы, находящиеся под контролем президентских структур и исполнительной власти, не могут принимать действенных мер к должностным лицам, нарушающим права граждан. Более того, они сами являются орудиями преследования журналистов²⁵². Журналисту, дающему критическую информацию об органах власти, жить в России не безопасно²⁵³.

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

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

Значительная часть государственных органов сегодня постаралась поставить барьеры на пути непосредственного общения должностных лиц с гражданами и журналистами²⁵⁴. Таким барьером стали служить пресс-службы и специалисты по связи с общественностью. Используя новейшие достижения науки публич рилейшнз, эти службы обеспечивают дезинформацию граждан о работе своих организаций, создавая им позитивный имидж и скрывая от общества реально существующие проблемы.

Сопrotивление властных органов введению режима информационной открытости называется главным препятствием в реализации права граждан на информацию²⁵⁵.

3. Идеологический элемент механизма нейтрализации прав граждан на информацию

Главным препятствием на пути реализации права граждан на получение общественно-значимой информации выступает дух патернализма, распространенный в обществе. Народ как бы вступает с государством в общественный договор, в соответствие с которым люди отказываются от участия в управлении государством, в том числе, от знания о его деятельности в обмен на выполнение этим государством опекунских функций по отношению к народу. Самим думать о своем будущем, о том, как устроить жизнь общества и государства хлопотно. Легче верить в «доброту царя» и упорно надеяться на то, что он появится или уже появился. Люди, хорошо разбирающиеся в законах физики, химии, управляющие сложнейшей техникой, обрекают себя на полное незнание или знание только мифов о том, как работает политическая система общества и государства. Они остаются пассивными даже при наличии возможности получить истинную информацию общественно-политического и экономического характера. Часть населения хотела бы оставаться в «счастлимом неведении». Люди не только не готовы защищать свое право на информацию о жизни общества, но, как показывают опросы социологов, готовы поддержать введение цензуры в стране²⁵⁶.

²⁵⁰ Дворжак М. Конфликт, о котором все говорили // Правозащитник, 2001, № 1. С. 98-102.

²⁵¹ Федотов М. Российское право массовой информации на фоне общеевропейских стандартов: контрасты и полутона // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2001. № 3. С. 105.

²⁵² Новая газета, 2001. № 21. С. 15.

²⁵³ Ежегодник Фонда защиты гласности: Итоги 1999 года. М.: Галерея, 2000. С. 64.

²⁵⁴ Ермолин В. Пресса и пресс-службы: общий корень не обнаруживается // Взгляд: Ежеквартальный аналитический бюллетень Фонда защиты гласности. 2003. № 1. С. 18-23.

²⁵⁵ Дзялошинский И. Доступ к информации – ключевая проблема гласности сегодня // Судьбы гласности: Материалы международной научно-практической конференции «Судьбы гласности 1986-2001. Опыт ее защиты 1991-2001. М.: Мельгир, 2001. С. 38.

²⁵⁶ Железнова М. Чтоб тебя цензор обкорнал! // Новая газета. 2001. № 21. С. 11.

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

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

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

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

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

Нормы законодательства в России не предусматривают создания специальных учреждений для граждан (по аналогии с библиотеками), в которые бы оперативно поступала вся информация о работе государственных (муниципальных) органов для ознакомления с ней граждан. Названная информация долгое время остается у ее производителей и не доступна для граждан. По истечении длительного времени, часть ее поступает в архивы, фонды которых не столь доступны как фонды публичных библиотек. Большая часть российских архивов остается засекреченной²⁵⁷. Кроме того, сбор информации о деятельности государственных (муниципальных) органов возлагается на сами эти органы (ч. 1 ст. 13 Закона РФ «Об информации, информатизации и защите информации»), что позволяет им представлять выгодную им информацию и скрывать невыгодную.

Законодательство часто не предписывает производителям и хранителям информации, в лице государственных (муниципальных) органов и их должностных лиц, выдавать ее гражданам. Четко такая обязанность сформулирована в Конституции РФ только по отношению документов и материалов, непосредственно затрагивающей права и свободы человека (ч. 2 ст. 24). Требования, закрепленные в ч. 2 ст. 12 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации», оказываются недостаточными и, кроме того, сформулированы в бланкетной форме со ссылками на другие законы, уставы органов и организаций, положения о них. Обязанности предоставлять гражданам всю имеющуюся информацию не закреплено в законе РФ «Об основах государственной службы РФ»²⁵⁸, в положениях об отдельных органах власти и должностных инструкциях.

Не всегда публичные органы документируют свои действия и принятые решения. Часто, незаконные предписания имеют устный характер, а незаконные действия тщательно скрываются. Например, работники милиции чаще всего не документируют административные задержания, которые они производят на улице, что затрудняет контроль за ними и обжалование их действий. Уполномоченный по правам человека в РФ указывал на факты того, как руководители Республика Калмыкия выносили устные распоряжения о запрете издательствам печатать тираж газеты «Советская Калмыкия сегодня», а почтовым отделениям распространять эту газету²⁵⁹.

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

Сегодня Министерство путей сообщения ввело хорошее правило. В каждом пассажирском железнодорожном вагоне написано, кто обслуживает пассажиров и куда можно обратиться с претензиями с претензиями на неудовлетворительное обслуживание. Это правило не действует в работе большинства должностных лиц. Не легко идентифицировать работника милиции, ткнувшего вам в лицо красной корочкой или даже открытой страницей удостоверения. На кабинетах работников государственных и муниципальных органов не всегда висят таблички с фамилиями работников, ведущих прием. Редко встречается информация о том, в какую инстанцию можно обратиться с жалобой на работу того или иного подразделения. Даже в официальной прессе признается, что гражданину очень сложно узнать, где расположено то или иное учреждение, какие функции оно выполняет²⁶⁰.

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

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

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

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

²⁵⁷ На прием к виртуальному министру // Российская газета. 2003. № 82. С. 6.

²⁵⁸ СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.

²⁵⁹ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ в 2000 году // Защита прав человека. Сборник документов. 1998-20000. М.: Юридическая литература, 2001. С. 273.

²⁶⁰ На прием к виртуальному министру // Российская газета. 2003. № 82. С. 6

Известно, что **неопределенность норм** закона позволяет правоприменителям толковать их в собственных интересах. Правозащитники США отмечают, что существовавший когда-то в их стране закон о разглашении официальных сведений (раздел 3 Закона об административных процедурах) «был весьма туманно сформулированным документом и позволял учреждениям прибегать к жестким – и по сути своей произвольным – ограничениям в доступе к информации»²⁶¹. Демократические нормы Конституции США здесь были нейтрализованы.

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

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

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

Нормы подзаконных актов, которые у нас продолжают иметь более высокую юридическую силу, чем законы, фактически вводят цензуру и обеспечивают действие органов пропаганды дезинформирующих население²⁶².

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

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

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

Правотворческая практика

Управленческий аппарат во всех странах стремится выйти из под контроля общества и для этого создает препятствия на пути получения гражданами информации о деятельности публичных органов. Даже в США закон о свободе информации был принят только в 1966 году. Правозащитники отмечают, что его первоначальный вариант имел достаточно много «лазеек» для отказа выдачи правительственной информации. Они были перекрыты в поправках к нему, принятых в 1974 году. Но Президент Форд наложил на них свое вето. Только единство либералов и консерваторов в Конгрессе позволило преодолеть это вето²⁶³. В период президентства Рейгана в США возникало множество законодательных инициатив, которые были нацелены на урезание прав граждан на правительственную информацию. В них предлагалось увеличить плату за предоставляемую информацию, сделать больше исключений из предоставленного права. Поскольку внести изменения в закона «О свободе информации», обладающий высоким политическим авторитетом, находящийся на виду у всего общества трудно, то противники его действовали путем принятия норм других, не столь

²⁶¹ Марвик Кристин М. Ваше право на правительственную информацию. СПб.: «Манускрипт», 1996. С. 16.

²⁶² Распоряжение Правительства РФ от 3 октября 1996 года № 1474-р // Российские вести. 1996. 10 октября. С. 1.

²⁶³ Марвик Кристин М. Ваше право на правительственную информацию. СПб.: «Манускрипт», 1996. С. 13.

заметных законов, которые фактически вносили ограничение в закон «О свободе информации», т.е. шли к своей цели «черным ходом»²⁶⁴.

Имея в виду выше сказанное, не может удивлять позиция Государственной Думы РФ, которая не торопится принять давно разработанный проект закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»²⁶⁵. Незрелость гражданского общества обуславливает то, что парламент страны выражает интересы различных управленческих групп страны.

Практика правоприменения

Получить общественно-значимую информацию, которой владеют публичные органы невозможно без прохождения стадии правоприменения. Т.е. реализация права на информацию связывается с волей должностных лиц, которые могут выдать информацию или нет. Как уже отмечалось выше, управленцы, часто не заинтересованы в выдаче гражданам всей информации, имеющейся в их распоряжении, поскольку граждане получают возможность оценить работу публичных органов и потребовать привлечения к ответственности тех, кто допустил ошибку, проявил халатность, злоупотребление властью. Не только в России, но и в США, как свидетельствуют правозащитники, представители администрации «проявляют изрядную творческую изобретательность в поисках лазеек» позволяющих не выдавать гражданам ту или иную интересующую их информацию. При этом групповые бюрократические интересы умело выдаются за интересы всего общества²⁶⁶.

Защита права граждан на получение информации

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

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

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

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

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

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

Сроки, на которые общественно-значимая информация выводится из свободного обращения, должны быть ограничены. Запрет допуска к ней не может быть вечным. Это поддерживается в рекомендациях Комитета Министров Совета Европы от 21 февраля 2002 года (ч. 3 ст. 4)²⁶⁷. Те, чьи действия скрываются под грифом государственной тайны, должны знать, что они все равно предстанут перед судом если не своего поколения, то перед судом истории.

Отнесение части общественно-значимой информации к государственной тайне уже регулируется Законом РФ «О государственной тайне»²⁶⁸.

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

²⁶⁴ Марвик Кристин М. Ваше право на правительственную информацию. СПб.: «Манускрипт», 1996. С. 18, 19.

²⁶⁵ На прием к виртуальному министру // Российская газета. 2003. № 82. С. 6.

²⁶⁶ Марвик Кристин М. Ваше право на правительственную информацию. СПб.: «Манускрипт», 1996. С. 16-17, 20.

²⁶⁷ http://cm.coe.int/stat/E/Public/2002/adopted_texts/recommendations/2002r2.htm

²⁶⁸ Российская газета. 1993. 21 сентября.

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

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

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

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

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

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

Как уже отмечалось выше, **порядок получения** общественно-значимой информации должен быть таким же **простым и удобным** как порядок получения книги в публичной библиотеке. Ч. 2 ст. 5 Рекомендаций Комитета Министров Совета Европы от 21 февраля 2002 года гласит, что формальности при затребовании информации должны быть минимализованы. Американцы сравнивают должный порядок получения информации в публичных органах по своей простоте с работой торгового автомата: ввели запрос – получили нужный материал²⁶⁹.

Закон должен подробно описать способы, которыми граждане могли бы получить информацию: 1) непосредственно, путем встречи с должностным лицом или путем присутствия на заседаниях, включая право звуковой и видео записи; 2) путем знакомства с документом в специальном помещении, что должно включать в себя возможность ксерокопирования документа; 3) по почте; 4) через электронные системы; 5) через издания и средства массовой информации. Каждому способу получения информации в законе «О свободе информации» должна быть посвящена своя глава, как это сделано в Законе Калининградской области «О порядке предоставления информации органам государственной власти Калининградской области» от 27 июня 2002 года. В связи с трудностью принятия комплексного акта о свободе информации, возможен путь принятия самостоятельных актов, отдельно регулирующих получение информации каждым способом и даже от разных публичных органов. Например, в США существует отдельный закон «Об открытом для общества правительстве» (1976 год), регулирующий право граждан посещать заседания примерно пятидесяти руководящих органов федеральных учреждений и право доступа к протоколам их заседаний²⁷⁰.

²⁶⁹ Марвик Кристин М. Ваше право на правительственную информацию. СПб.: «Манускрипт», 1996. С. 13.

²⁷⁰ Марвик Кристин М. Ваше право на правительственную информацию. СПб.: «Манускрипт», 1996. С. 213-220.

Обеспечивать доступ граждан к общественно-значимой информации некоторыми выше названными способами должны **специальные учреждения** (комитеты по статистике, государственные архивы) и специальные службы, которые сами не заинтересованы в укрытии информации от общества. Не специализированные органы не могут немедленно реагировать на требования граждан, как того требуют европейские нормы (ч. 3 ст. 6 Рекомендаций Комитета Министров Совета Европы от 21 февраля 2002 года). Здесь шире следует использовать принцип разделения властей. Организации, собирающие информацию о развитии общества и состоянии окружающей среды, о работе государственных и муниципальных органов не должны подчиняться тем органам власти, которые заинтересованы в укрытии информации или ее искажении. Здесь можно говорить о создании органов информационной власти в обществе, которые могут образовать самостоятельную ветвь власти. Конечно, создание специализированных органов собирающих, обрабатывающих и хранящих информацию порождает проблему принуждения производителя и первоначального сборщика информации передавать ее в специальные учреждения (службы). Необходимо создавать систему контроля за полнотой передачи всей информации хранителю ее и меры ответственности за уклонение от передачи информации или искажение ее. Органы, собирающие и предоставляющие гражданам информацию о работе государственного (муниципального) аппарата управления могли бы заниматься научно-практической исследовательской деятельностью: разрабатывать наиболее эффективные методики мониторинга и оценки деятельности органов власти, совершенствовать системы обработки информации и наиболее удобного предоставления ее гражданам. Заинтересованным профессионалам не трудно выявить используемые государственными служащими приемы сокрытия информации и предложить меры по пресечению правонарушений и применению юридической ответственности.

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

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

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

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

Целесообразно создание Государственной Думой специальной Федеральной комиссии по обеспечению соблюдения прав граждан на информацию публичными организациями и их должностными лицами. Она могла бы осуществлять надзорные функции. В начале реформ в России, например, была создана Государственная инспекция по защите свободы печати и массовой информации²⁷¹. Предлагаемая здесь комиссия не должна подчиняться Правительству, как не подчиняются ему, например, органы прокуратуры или избирательные комиссии.

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

Особым элементом в механизме реализации права на информацию является юридическая ответственность служащих и иных должностных лиц за посягательства на это право. М. Полторанин считает, что главной задачей сегодняшнего дня в развитии свободы слова является поднятие ответственности ведомств за сокрытие информации от граждан²⁷². Объективные интересы управленцев выйти из-под контроля общества всегда будут порождать значительное количество нарушений прав граждан на информацию. Не следует рассчитывать на то, что аппарат управления когда-нибудь прекратит свое противодействие демократическим нормам Конституции. Он создавал и будет создавать трудности гражданам на пути реализации их прав.

По сложившейся в России традиции, нормы, устанавливающие ответственность, помещаются в особые нормативные акты. Для демонтажа существующего механизма нейтрализации права граждан на информацию необходимо вносить изменения и дополнения в Уголовный кодекс РФ, Кодекс об административных

²⁷¹ Судьбы гласности: Материалы международной научно-практической конференции «Судьбы гласности 1986-2001. Опыт ее защиты 1991-2001. М.: Мельгир, 2001. С. 82.

²⁷² Гласность – первые шаги // Судьбы гласности: Материалы международной научно-практической конференции «Судьбы гласности 1986-2001. Опыт ее защиты 1991-2001. М.: Мельгир, 2001. С. 78.

правонарушениях РФ, Гражданский кодекс РФ. Для закрепления норм, устанавливающих дисциплинарную ответственность необходимо принятие Кодекса о дисциплинарных нарушениях РФ.

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

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

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

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

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

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

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

Заключение

Только демонтировав существующий механизм нейтрализации прав граждан на доступ к общественно-значимой информации Россия может заявить, что она стала демократическим и правовым государством (ст. 1 Конституции РФ). Одновременно, создание описанного механизма реализации прав граждан на получение общественно-значимой информации имеет колоссальное значение для общественных наук, изучающих органы управления и их деятельность. При такой открытости управленческих процессов отечественные науки об управлении смогут помочь обществу осуществить рационализацию административной деятельности, сделав ее более дешевой и эффективной. Как показывает практика США, наведение порядка в учете информации позволяет самим публичным учреждениям лучше удовлетворять свои нужды²⁷³.

²⁷³ Марвик Кристин М. Ваше право на правительственную информацию. СПб.: «Манускрипт», 1996. С. 19.

17. Экономические последствия бюрократических черт российского государства

www.gu.ur.ru/Studies/Studies_Ur.htm

Статья подготовлена к конференции Уральского государственного педагогического университета. Ноябрь 2003 г

Государство как особая организация власти может выражать интересы разных групп общества. Бюрократизм (бюрократические черты) государства выражается в обособлении государственного аппарата от общества и реализации в первую очередь интересов управленческих групп (бюрократии) из которых этот аппарат состоит.

В данной работе предлагается проследить цепь последствий, порождаемых бюрократическими чертами Российского государства.

1. Относительная независимость управленческих элит от общества позволяет положить в основу деятельности всего государства идеи, выработанные этими элитами. Реализация их в жизнь происходит не смотря ни на какие препятствия, вопреки общественному сопротивлению. Общество для них — это экспериментальная площадка. Выработанные вождями идеи могут не иметь эгоистической направленности. Их творцы искренне стараются принести пользу своему народу. Результат воплощения идей в жизнь может быть как положительным так и отрицательным. Чаще всего экономический итог этих экспериментов отрицателен.

Произвол вождей делает ход развития общества непредсказуемым. Если вчера производилась приватизация государственного имущества, во что бы то ни стало, то сегодня ни кто не исключает того, что может начаться национализация. Вместе с изменением настроений вождей меняются “правила игры” в сфере экономики. В этих условиях естественным является поведение предпринимателей, которые пытаются за короткий срок извлечь максимальные прибыли из приватизированного имущества и вывезти капиталы за границу. Делать долгосрочные инвестиции в российскую экономику могут только те, кто склонен к чрезмерному риску.

Определенная свобода действий политической элиты позволяет им проводить авантюрную экономическую политику: неожиданные обмены денежных купюр, резкий отпуск цен, демонетизацию экономики, дефолт. Иногда эти меры угадывают общественные потребности, но методы их проведения наносят тяжелый удар по экономике: общество перестало доверять отечественной валюте, подорвано стремление к накоплению, инвестициям в производство.

Значительную роль в бюрократических государствах играют личностные свойства представителей политических элит.

2. Как любой социальный слой, управленцы стремятся получить от общества максимальное количество благ взамен выполняемых ими функций. В финансовой сфере это проявляется в стремлении увеличить доходную часть бюджета. Делается это в первую очередь за счет высокого налогового бремени на предпринимателей. Легальный бизнес становится разорительным, растет “теневая экономика”, которая является питательной средой для организованной преступности и коррупции аппарата государства. Ни о какой свободе конкуренции и росте производства в этих условиях говорить не приходится.

Налоговый пресс заставляет предпринимателей поддерживать высокую эксплуатацию наемного труда. Низкий уровень жизни большинства населения — это низкая покупательная способность, которая препятствует росту производства. Большая часть доходов населения тратится на текущее потребление, в основном на питание. Отсутствие накоплений — это отсутствие внутренних инвестиций в отечественную экономику.

Для увеличения собственных доходов и поддержания видимости экономического благополучия политические элиты 90-х годов XX века производили огромные внешние и внутренние заимствования (ГКО, ОФЗ). Это способствовало быстрому росту банковского капитала, связанного с государственным аппаратом. Часть средств была вывезена за границу. Спекулятивный рынок ГКО оттягивал имеющиеся капиталы из сферы производства, что привело к резкому сокращению инвестиций в реальный сектор экономики и окончательному износу основных фондов.

Чтобы расширить собственные доходы государственный аппарат сокращает расходы на пенсионное обслуживание, оплату труда учителям, врачам, военным, отказывается рассчитываться по государственным заказам с предприятиями. Для повышения доходов в бюджет и сокращению

расходов какое-то время успешно использовалась инфляция, денежная эмиссия. О последствиях понижения уровня жизни уже было сказано выше. Результатом этого так же является снижение инвестиций в экономику.

3. Значительную часть доходов управленческих группы в настоящее время дает коррупция. Но она ведет к удорожанию производства продукта, ликвидирует рыночную конкуренцию. Для сохранения питательной почвы коррупции аппарат управления стремится создать искусственные преграды для занятия предпринимательством: усложняет правовую базу, поддерживает неурегулированность отношений, ставит запретительные преграды с помощью лицензирования некоторых видов деятельности, квотирования объемов производства и продаж, сертификации товаров. Коррупцированным чиновникам выгодна незащищенность частной собственности, отсутствие гарантий для свободного предпринимательства. Таким образом, государство не только не помогает, но активно мешает развитию экономики страны. Оно не может выступать даже в роли “ночного сторожа”. Лишенный гарантий защиты права собственности, избираемый государством и организованными преступниками предприниматель стремится заняться торговлей, финансовыми спекуляциями т.е. дающим быструю отдачу бизнесом и не будет вкладывать средства в долговременное дело.

4. Сложившаяся система формирования государственных органов заставляет управленческие группы для сохранения власти создавать бюрократическо-предпринимательские группировки. Обладатели государственной власти создают избранным предпринимателям льготные условия для получения прибылей (государственные заказы, кредиты, налоговые и таможенные льготы, предоставление лицензий и квот). Те, в свою очередь, вкладывают деньги в избирательные компании представителей власти, обеспечивают их благосостояние. Это позволяет сделать вывод о построении в России олигархического капитализма. Такая ситуация способствует концентрации капитала в руках лиц, не способных к эффективному его использованию, формированию монополий, отсутствию роста качества товаров, повышению цен на них. Государственной поддержкой пользуются не перспективные для страны производства (машиностроение, приборостроение), а предприятия, руководство или владельцы которых имеют личные связи с государственными чиновниками высокого ранга. Лоббирование интересов руководства топливно-энергетического комплекса превратило Россию в сырьедобывающую страну. Поддержание монопольно высоких цен на энергоресурсы сделало все продукты глубокой переработки дорогими и неконкурентоспособными не только на внешнем, но и на внутреннем рынке.

Распределение внутреннего продукта через бюджетные и внебюджетные фонды превращается в средство расхищения общественного продукта отдельными кланами через уполномоченные банки, распределение государственных заказов, раздачу кредитов. Такое положение делает невозможным эффективное государственное инвестирование в экономику.

5. Отсутствие у правящей элиты надежной опоры внутри общества заставляет ее искать поддержки за границей, просить финансовой помощи, а взамен учитывать интересы стран запада: открывать свой рынок для импорта и, тем самым, вытеснять с него собственного производителя, сдерживать рост курса доллара, тратить на это золото-валютные резервы. В результате (1998 год) — дефицит торгового баланса, ухудшение условий для экспортеров. Зависимость российских политических элит от поддержки руководителей стран Запада не позволяет им отстаивать экономические интересы России в международной торговле.

У России мало шансов выйти из данной ситуации. Легких и быстрых решений вставших проблем нет. Можно на выборах заменить одну элиту на другую. “Правых” сменить на “левых” или “центристов”. Описанная система изменит внешний вид, но сущность ее останется той же.

Более длительный, но более надежный путь развития видится в устранении бюрократических черт государства. Эта цель может быть реализована посредством решения следующих задач: а) развитие гражданского общества (рост благосостояния граждан и их организованности в отстаивании своих прав); б) изменение государственного механизма (предоставление широких контрольных возможностей представительным органам власти, независимость прокуратуры от исполнительных органов, усиление судебной власти); в) минимализация функций государства до периода усиления гражданского общества (ослабление государства как участника экономических отношений, усиление его функций “ночного сторожа”).

18. 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 открырована, 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 неавторитетностью, 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 работы 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 больше 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 отождествляется 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.

19. Естественное право в западном и восточном правовом сознании

// Право как ценность: многообразие исторических форм и перспективы развития. Краснодар: КубГУ. 2004. С. 64-67.

С. 64

Исследование правовой культуры мира часто идет по пути выделения восточной и западной цивилизации. Различие между типами правовых культур этих цивилизаций прослеживается во всех сторонах правовой жизни: правосознании, содержании норм права, форме их изложения.

В данном случае автор предлагает обратить внимание на то, что в так называемой восточной правовой культуре существует свое, понимание того, какие принципы и нормы права являются естественными, обычными, справедливыми, разумными, необходимыми. Очень часто эти принципы и нормы прямо противоположны тем, что имеют место в так называемой западной правовой культуре.

Современная западная правовая культура неотделима от признания основополагающего значения права **частной собственности**. На этой базе выделяется социальная общность частных собственников, которая доминирует над остальными группами населения в западном обществе. Из этого вытекает развитость гражданского права в системе права, принятие конституций, ограничивающих произвол государственных управленцев по отношению к человеку. С защитой частной собственности связано выделение свободной личности. На верховенстве частной собственности по отношению к государству, его политике строится доминирование гражданского общества над государственным аппаратом.

С. 65

Восточная правовая культура не придает столь большого значения защите частной собственности. Китайское средневековое право относилось к торговцам и ремесленникам, у которых накопление богатств было не связано с должностью в государственном аппарате, к самому низшему сословию свободных людей¹. Здесь процветание и надежды большинства населения на будущее связываются со справедливым государственным распределением общественного продукта (редистрибуцией) и эффективным государственным управлением всеми сторонами общественной жизни. Члены общества смотрят на государя, за которым стоят чиновники, как на опекуна, который должен иметь неограниченную власть по отношению к опекаемому народу, чтобы «обеспечить благочестие, справедливость, покой и изобилие ... веру, суд, мир и дешевизну»². Народ представляется как малое дитя и не может быть суверенным. Он может выражать свое недовольство отдельными действиями «опекуна» или конкретным «опекуном», но представить свою жизнь без «опекуна» в лице государственных чиновников он не может. Поэтому победоносные восстания крестьян в Китае не устраняли деспотии императора и его чиновников, а лишь приводили к смене императорских династий³. Здесь не понимают, как гражданское общество может встать над государством. Среди членов общества господствует неуверенность в своих силах и убеждение в том, что без государства нельзя решить ни вопросов формирования общественного сознания, ни успешно развивать экономику. Государство и община подавляют личность.

Современная западная правовая культура провозглашает естественным **формальное равенство** всех людей. В восточной правовой культуре естественным является

С. 66

иерархия между людьми и система привилегий, связанных с ней. Возрастная и половая иерархия закрепляется в нормах семейного права. Естественной является иерархия людей, основанная на выполняемых функциях. Привычными для Востока являются сословность и кастовость.

Естественным в современной западной правовой культуре является обеспечение **достоинства личности**. В восточной правовой культуре человек является второстепенным субъектом права. Первостепенное значение и ценность имеют община, государство. Это выражается в круговой поруке, коллективной ответственности, объективном вменении. Человек не становится свободной личностью в условиях не уважения общества к частной собственности. В условиях иерархических отношений каждый, кроме главы государства, должен преклоняться перед выше стоящим и может унижать нижестоящих. Здесь общество состоит не из граждан, а из подданных или, как говорили на Руси, из холопов. При не развитом гражданском обществе человек не может защитить свои права от произвола со стороны государственных чиновников.

Другим важнейшим принципом естественного права на Западе является принцип **свободы**. В восточной правовой культуре естественным является отсутствие свободы человека. Член семьи зависим от старших в семье и главы семьи, жена зависима от мужа, все члены общества находятся в зависимости от государства, его чиновников. Привычка к опеке приводит к тому, что люди становятся не способными к самостоятельной жизни, к самостоятельному принятию решений и несению ответственности за них. Это хорошо проявляется в современной России. Ослабление государственной опеки, расширение свобод привело не к демократии, а к хаосу. Значительная доля населения оказалась

С. 67

не способной самостоятельно обеспечить свое выживание и защиту своих прав. Люди готовы отказаться от своей свободы в обмен на предоставление им определенных социальных гарантий со стороны авторитарного государства.

Особенности правового сознания членов общества восточного типа надо учитывать при построении планов перехода России от преимущественно восточной к западной цивилизации. Вполне закономерным является то, что движение по этому пути сегодня притормозилось и наблюдаются шаги в обратном направлении.

¹ Кычанов Е.И. Основы средневекового китайского права (VII-XIII вв.). М., Наука, 1986. С. 12.

² История политических учений. Выпуск 2. М.: Юрист, 1996. С. 229.

³ Васильев Л.С. История Востока: В 2-х томах. Т. 1. М.: Высшая школа, 1998. С. 210.

20. 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 права²⁷⁴. 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»²⁷⁵.

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 отношения²⁷⁶. Семён Полоцкий доказывал, что царь для своего народа, что отец и мать для своих детей (чад)²⁷⁷. 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 население²⁷⁸.

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 деяния²⁷⁹.

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 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

²⁷⁴ Riggs Fred W. Administration in Developing Countries. The Theory of Prismatic Society. Boston., 1964. P. 59-60.

²⁷⁵ Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий. М., 1997. С. 55-58.

²⁷⁶ История политических учений. Вып. 2. М.: Юрист, 1996. С. 227-250.

²⁷⁷ История политических учений. Вып. 2. М.: Юрист, 1996. С. 231.

²⁷⁸ История России 1917-1940. Хрестоматия. Екатеринбург. 1993. С. 285.

²⁷⁹ Панарин А.С. Политология. О мире политики на Востоке и на Западе. М.: «Книжный дом «Университет», 1999. С. 204-216.

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-идентичность²⁸⁰. 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 Афин²⁸¹, 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 деятельность 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 среды²⁸², **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.

²⁸⁰ Норберт Э. Общество индивидов. М.: Праксис, 2001. С. 247-248.

²⁸¹ Поппер К.Р. Открытое общество и его враги. Т. 1. Чары Платона. М.: Феникс, 1998. С. 232.

²⁸² Арановский К.В. Конституционная традиция в российской среде. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. С. 631.

21. Формирование свободного гражданина России

Статья в журнал «Правовое образование». Г. Екатеринбург. Ноябрь 2003

К сожалению, типичная российская школа на протяжении всей своей истории являлась казенным заведением, которое создавалось управленческими элитами для взращивания армии подданных, а не свободных граждан. Эти подданные должны были верно служить царству бюрократии, сначала самодержавной, а затем партийно-советской. Идеологической основой воспитания подданных служила то религия, то коммунистическая вера.

Конституция РФ 1993 года предложила обществу иные идеалы. Статья 2 Конституции провозглашает человека, его права и свободы высшей ценностью. Государство с его аппаратом управления должно стать слугой человека и гражданского общества, объединяющего людей (ст. 18 Конституции РФ). Фактически, стране предложено отказаться от восточного типа культуры, где человек поглощен могущественным государством, подчинен чиновникам этого государства и принять взамен его западный тип культуры, где аппарат государства всего лишь слуга гражданского общества. Такие масштабные изменения не могут пройти быстро и безболезненно. Они не по вкусу, во-первых, самому государственному аппарату. Быть «добрым барином», «заботливым отцом народа» он никогда не отказывался, но превратиться в слугу народа он не желает. Вместе с тем, прямо критиковать Конституцию представители аппарата не желают. Для критики основного конституционного положения применяются различные ухищрения. Например, широкое применение имеет повторение угроз того, что отказ от восточных ценностей будет означать унижение и разрушение нашей национальной среды (1) «потерю идентичности, прекращение жизни народа», распад его, превращением в материал иных наций без собственного исторического продолжения, повреждение национального бытия (2). Традиции рабства, подавления человека государственной машиной пытаются сохранить под прикрытием лозунга недопустимости отказа от древних традиций (3), поддержания национальной самобытности.

Другой проблемой на пути смены типа цивилизации является неготовность и не желание большей части населения отказаться от положения «детей», которые хотели бы оставаться под опекой мощного государства. Столетия рабства сформировали тип человека, не ценящего свободу и не умеющего самостоятельно обеспечивать себе условия жизни. Консерваторы утверждают, что в этом особенность российского человека, которая является непреодолимой. Беглый взгляд в историю народов разных стран и самой России показывает, что это ложь. Когда-то с большим трудом славянские народы от языческой культуры перешли к христианской. В конце XIX века российский народ твердо пошел по пути расширения свобод. Сопротивление, которое значительная часть населения оказало большевистскому государству в период гражданской войны, показало, что идеи свободы, в тот период, уже глубоко укоренились в России. Нужно было уничтожить несколько миллионов человек, чтобы сломить этот дух свободолюбия. Судя по работам К. Маркса, французское крестьянство XIX века, так же как сегодня часть российского народа, не могло жить без императора, без опеки со стороны государства (4). Прошло время и французский народ стал представлять одну из свободолюбивых наций демократической Европы.

Цель, связанная с изменением системы ценностей в обществе, поставленная в новой российской Конституции (ст. 2 и 18 Конституции РФ), не может быть реализована сама по себе. Именно школа может внести свою лепту в формирование нового человека, уважающего свое достоинство и права окружающих его людей, критически относящегося к государству. Между тем, в последнее время, идеи этатизма, патернализма и вождизма обретают новую жизнь. Это, отчасти, связано с тем, что в стране не возникло сильного гражданского общества, способного к самоорганизации, к самозащите. Отсюда вытекает конкретная образовательная задача. При изучении всех общественных наук в школе (история, граждановедение, права человека) необходимо обращать внимание учеников на тот опыт (положительный и отрицательный), который имеют народы мира в организации гражданского общества. Использование диалектико-материалистического подхода, позволяет увидеть экономическую и социальную основу гражданского общества, его духовных ценностей. Здесь движение к усвоению прав человека видится как естественно исторический процесс, который может быть заторможен в силу субъективных факторов (сопротивление бюрократии и консервативных групп общества) или ускорен через школьное образование. Особо важную роль в этом процессе играет усвоение школьниками политических прав граждан, которые служат инструментом для расширения личных, социально-экономических и культурных прав.

Как отмечается в специальной литературе, права и свободы человека – это не просто группа норм писаного права (глава 1 и 2 Конституции РФ), но еще и система морально-этических принципов, гуманистических ценностей (5). Чтобы они глубоко вошли в сознание школьников необходимо связывать их с реальной действительностью, с проблемами нарушения прав человека в стране, о которых сообщается в печати, с конкретными примерами, иллюстрирующими способы и методы защиты этих прав. Старшие школьники уже должны знать, куда и как обратиться для защиты своих прав, какие способы защиты их прав дает им Конституция РФ. Это может быть обращение к средствам массовой информации – ст. 29 Конституции РФ; объединение с целью совместной защиты своих прав – ст. 30 Конституции РФ; организация митинга, демонстрации, шествия, пикетирования - ст. 31 Конституции РФ; выборы своего представителя в органы власти – ст. 32 Конституции РФ; обращение в органы государства и местного самоуправления – ст. 33 Конституции РФ; обращение в суд – ст. 46 Конституции РФ.

Будет ли школа казенным учреждением, отстаивающим интересы государственного аппарата, или станет источником формирования свободного гражданина России – в не малой степени зависит и от учителей.

Сноски:

1. Арановский К.В. Конституционная традиция в российской среде. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. С. 631.

2. Там же. С. 634.

3. Федоров Н.Ф. Философия общего дела. Т. 1. Сочинения. М., 1982 С. 349.

4. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е, т. 8. С. 207-208.

5. Азаров А. Образование в области прав человека в Российской Федерации. М.: Московская школа прав человека, 2003. С. 4-5.

22. Две тенденции в развитии конституционных правоотношений в России

// Научные труды. Российская академия юридических наук. Выпуск 4. В трех томах. Том 1. М.: Издательская группа «Юрист», 2004. С. 312-315.

С. 312

Россия, ориентируясь, как и многие транзитные страны, на западную правовую культуру, приняла в 1993 году Конституцию «на вырост». Страна, значительная часть населения которой ориентируется на восточные ценности, должна еще дорасти до своей Конституции. Гражданское общество, его субъекты, которые смогут реализовать закрепленные в писаном документе нормы, находятся еще в стадии формирования. Между тем, процессы развития гражданского общества не однонаправлены. Все больше людей в российском обществе усваивают заложенные в Конституции РФ идеи свободы, демократии, справедливости, ценности человека. Одновременно, в стране, в последние три года отчетливо проявилась тенденция возрождения правового сознания восточного типа, не совместимого с названными принципами нашей Конституции. Контрреформы, которые проводит сегодня государство, основаны на рецидивах подъема патерналистского, этатистского, вождистского сознания населения.

1. Медленно в российском обществе формируется представление о должном праве, без которого не может возникнуть **правового государства** (ст. 1 Конституции РФ). Позитивистское правосознание, при котором понятие права полностью отождествлялось с законодательством, создаваемым государством, уже не имеет абсолютного господства. Ни один учебник по теории государства и права не может сегодня обойти стороной проблему соотношения права и закона. Чем больше люди уважают себя, тем яснее в их сознании рождается «интуиция правоты», «осознание содержания естественного права» о котором писал И. Ильин (Ильин И.А. О сущности правосознания. М.: «Рарогъ», 1993. С. 21.).

Вместе с тем, уровень общественного правового сознания еще очень низок, находится на уровне правовой психологии. Люди уже критически смотрят на законодательство, но не могут, в своей массе, выдвигать правовые идеи, альтернативные тем, что формулирует государство. Вернув под свой контроль основные каналы распространения информации государственный аппарат распространяет в обществе традиционные для России идеи патернализма (История политических учений. Выпуск 2. М.: Юрист, 1996. С. 240-248.) и доверия к государству с его позитивным правом.

2. Пятнадцать лет реформ в России не прошли даром. Общество проделало большой путь, трансформируясь из толпы, поведение которой легко манипулируется аппаратом управления в **народ**, способный осознавать окружающий мир. Возникли альтернативные идеологии. Государство вынуждено учитывать общественное мнение, которое пока носит характер глухого ропота.

Конечно, народ, который способен реализовать свое право на суверенитет, в соответствии со ст. 3 Конституции РФ еще не сформировался. Большинство населения продолжает верить в миф о «добром царе», о заботливом государстве, выполняющем отцовские функции и готово к «единению под справедливой властью царя» (Арановский К.В. Конституционная традиция в российской среде. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. С. 630), подарив ему свои суверенные права. Большинство населения страны не понимает ценности формы правления, основанной на власти выборных представителей парламента. Люди, осознающие свою политическую неграмотность, не уважают свой выбор и тех политиков, которых они выбрали в парламент.

С. 313

3. Не смотря на жесткое сопротивление среды, в стране идет быстрое формирование **среднего класса**, стремящегося воспользоваться закрепленной в Конституции РФ свободой экономической деятельности (ч. 1 ст. 8), правом на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской деятельности (ч. 1 ст. 34), правом частной собственности (ч. 1 ст. 35). Именно в этом слое общества зарождается гражданское правосознание, либеральная идеология. Человек, входящий в этот слой, может осознавать себя личностью и требовать к себе уважения со стороны государства в соответствии со ст. 2 и 18 Конституции РФ.

Административные барьеры, которые создает государственный аппарат, препятствуют вовлечению больших групп населения в активную деятельность на рынке, способствуют развитию теневого бизнеса. Поэтому значительная масса населения остается неимущей, сохраняет неуважение к частной собственности, живет надеждами на помощь со стороны сильного государства. Государство, а не человек становится для такой массы людей высшей ценностью. В частном собственнике эти люди видят врага, эксплуататора. Они поддерживают стремления государственных чиновников вернуть себе ключевые позиции в экономике, восстановить ее редистрибутивный характер, традиционный для государств восточного типа (Васильев Л.С. История Востока. В 2-х томах. Том 1. М.: Высшая школа, 1998. С. 66-82).

Не имущий человек, как правило, не может осознать себя личностью. Он является фактически зависимым от тех, кто обеспечивает ему выживание. Фраза ст. 2 Конституции РФ «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью» звучит для него насмешкой, а не руководством к действию. Люди, не уважающие себя, своих прав и свобод, не могут потребовать от государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина.

Неразвитость отношений частной собственности неизбежно приводит к экономическому усилению государства, нарушению принципа равенства всех форм собственности (ч. 2 ст. 8 Конституции РФ) и формализации демократии, провозглашенной в ст. 1 Конституции РФ.

4. Постепенно в России появляется такой субъект как **гражданин**. Это означает, что у людей начинает появляться ответственность за жизнь страны, они осознают интересы общества, не отождествляя их с интересами государства и его аппарата. Граждане – это те, кто сознательно участвуют в управлении делами

государства (ч. 1 ст. 32 Конституции РФ), осознанно делают свой выбор при формировании органов власти (ч. 2 ст. 32 Конституции РФ), требуют от государственных органов исполнения их обязанностей (ст. 18, 33, 46 Конституции РФ). Появление таких субъектов права как граждане является необходимым условием для того, чтобы юридические фикции демократии и республиканской формы правления стали реальным юридическим фактом. Выборы губернатора Санкт Петербурга в 2003 году показали, что прослойка граждан среди массы населения страны нарастает. Люди в процессе избирательных кампаний не хотят безропотно визировать выбор, сделанный главой государства.

Наряду с эти, большая часть населения страны предпочитает оставаться подданными, которые добровольно отказываются от использования своих политических прав, вручая свою судьбу иногда совсем неизвестным им политикам. Они не обладают достаточным уровнем экономического и политического сознания, легко обманываются. Для них характерен абсентеизм.

Люди без гражданского правосознания не считают ценностью свободу мысли и слова, закрепленную в ст. 29 Конституции РФ). Они не только не протестуют против устранения независимых средств массовой информации, но даже поддерживают введение цензуры (Железнова М. Чтоб тебя цензор обкорнал! // Новая газета. 2001. № 21. С. 11.).

С. 314

Подданные не смеют воспользоваться правом создавать объединения (ст. 30 Конституции РФ), не санкционированные государством. Без указания свыше они не выходят на митинги и демонстрации, которые дозволены ст. 31 Конституции РФ. В России нет традиции посещать судебные заседания, если вам не прислали повестки явиться в суд. Формально открытые, в соответствии с ч. 5 ст. 32 суды оказываются фактически закрытыми и проводятся без всякого присутствия общественности.

Основой этого является эгалитарное, патерналистское и вождистское правосознание, о котором уже было сказано выше. Вовсе не сознавая этого, люди придерживаются традиционного для восточной культуры принципа «недеяния», покорности судьбе, который проповедовался философом Древнего Китая Лао-цзы (Всемирная история: Становление государств Азии. Минск: Харвест, М.: АСТ, 2000. С. 24.).

5. Значительным шагом на пути появления субъектов, способных реализовать конституционные нормы является формирование **демократических партий** способных представлять интересы различных групп общества.

Конечно, эти партии пока очень слабы и не могут составить серьезной оппозиции партеобразным объединениям, которые создаются группами управленцев, составляющих государственный аппарат. Посредством этих партеобразных объединений государственный аппарат обеспечивает свое самовоспроизводство и самодержавие. Выборы превращаются в утверждение населением назначенных аппаратом кандидатов на должности в представительные органы власти. Захват аппаратом государства основных каналов распространения информации обеспечивает их кандидатам поддержку среди населения. Авторитет кандидатов, не пользующихся поддержкой аппарата управления государством подрывается. Выбирать становится не из кого. Выборы, о которых говорит ст. 32 Конституции РФ, становятся фикцией. Вместе с этим, республиканская форма правления, провозглашенная в ст. 1 Конституции РФ вырождается в мягкую диктатуру, опирающуюся на вождистские традиции и пропагандистский ресурс государства.

Значительную силу имеют пока партии авторитарной ориентации, которые нацелены на отказ от провозглашенных в действующей Конституции принципов демократии.

6. В 90-е годы XX века идея **федерализма** из юридической фикции стала превращаться в реальность. Особенно глубоко она проникла в сознание народов республик, входящих в состав России. Вернуть страну в унитарное состояние, фактически существовавшее в СССР, невозможно.

Вместе с тем, произвол региональных элит привел к тому, что значительная часть населения страны вновь поверила в плодотворность идей централизации. Потеряв поддержку своего населения, региональные управленческие элиты уступили давлению центра, и потеряли значительную часть своей финансовой самостоятельности. Население регионов стало поддерживать тех кандидатов на должность главы региона, которые назначаются из центра.

Управленческие элиты центра успешно играют на противоречиях интересов богатых и бедных регионов. Взяв на себя полномочия по перераспределению финансовых ресурсов, они создают привилегии для одних территориальных субъектов и ущемляют интересы других. Эта политика не только нарушает требования ч. 1 и 4 ст. 5 Конституции РФ, но и обеспечивает контроль центральных органов власти за региональными.

Таким образом, в стране восстанавливаются унитарные отношения, присущие СССР, которые прикрываются конституционными декларациями федерализма.

С. 315

7. Не смотря на мощное давление со стороны государственных структур, в стране существует несколько независимых от государственного аппарата **средств массовой информации**, которые пытаются использовать свободы, провозглашенные в ст. 29 Конституции РФ.

Не высокий уровень жизни общества приводит к тому, что население пока не готово поддержать своими финансовыми ресурсами свободные средства массовой информации. Финансовая зависимость от государства превращает большинство СМИ в орудия пропаганды, используемые управленческими элитами. Журналисты, работающие в таких СМИ, добровольно отказываются от своих конституционных прав.

Большая пропасть между официально провозглашенными нормами и принципами права с одной стороны и реальными правоотношениями с другой, является обычным явлением для транзитных стран (Riggs Fred W. Administration in Developing Countries. The Theory of Prismatic Society. Boston., 1964. P. 59-60.). Задача юристов заключается в том, чтобы помочь своей стране преодолеть эту пропасть.

23. Преодоление стереотипов сознания, свойственных варварским и восточным моделям цивилизаций в ходе усвоения ценностей прав человека

// www.gu.ur.ru/Studies/Studies_Ur.htm

Выступление на XIII сессии «Московской школы прав человека». Декабрь 2003 года.

Распространение гуманистических идеи прав человека и гражданина в мире встречает различные препятствия на своем пути. Наибольшие трудности в усвоении этих правовых и морально-этических ценностей возникли в странах с восточным типом цивилизации и там, где недавно еще господствовали родовые отношения или эти отношения искусственно консервировались на протяжении веков (цивилизации варварского типа). Естественно, речь идет о научных моделях восточных, западных и варварских цивилизаций, которые в разной степени проявляются в конкретных странах, независимо от их географического положения на земном шаре. Традиция выделения этих типов цивилизации, как известно, восходит еще к Древним грекам²⁸³.

Основные права и свободы человека и гражданина, ставшие ценностью мировой цивилизации, закреплены в российской Конституции (глава 1-2). Однако, часто, они остаются только на бумаге и не реализуются на практике. Причиной этого является не только сопротивление государственного аппарата, но и традиционные для нашей страны, стереотипы сознания, сложившиеся у значительной части населения. Люди не понимают ценности провозглашенных прав и свобод, добровольно отказываются от их реализации. Эти стереотипы, которые будут подробно рассмотрены ниже, типичны для восточной и варварской (или архаичной) модели цивилизации.

Система образования, нацеленная на распространение гуманистических ценностей, должна учитывать естественную инерцию духовного развития общества, идущего по традиционному для России восточному пути, видеть, какие приемы, средства и методы применяет консервативный аппарат государственного управления, чтобы сохранить свое господствующее положение, обеспеченное общественным строем восточного типа.

1. Человек или государство (гуманизм или этатизм)

Известно, что цивилизация восточного типа **не рассматривает человека как высшую ценность**. В свое время существовали объективные причины для того, чтобы высшей ценностью считать не человека, а государство, как учреждение, обеспечивающее выживание всего сообщества: организацию строительства мелиоративных сооружений, защиту населения от внешних врагов, обеспечение порядка в обществе, члены которого были поглощены своим производительным трудом. Объединение людей под началом авторитарного государства объясняется необходимостью борьбы с природой²⁸⁴.

Сегодня, западные цивилизации доказали, что сильное государство можно подчинить человеку. Для этого его необходимо поставить под контроль гражданского общества. Таким образом, объективные причины для этатистского сознания уничтожены. Остаются проблемы культурного развития стран с восточным типом цивилизации, где с трудом формируется гражданское общество, медленно усваиваются приемы контроля общества за государственным аппаратом. Часто люди даже не помышляют об этом контроле, принижая себя, не веря в возможности гражданского общества.

Обособленные управленческие группы, составляющие государственный аппарат, пока успешно навязывают обществу идеи этатизма, патернализма и вождизма. Они убеждают членов общества, что государственный аппарат сам, без контроля со стороны гражданского общества, сможет решить массу проблем, которые возникают в обществе. Надо только предоставить ему неограниченные полномочия. К сожалению, значительная часть общества верит этому, не понимая, что в современных условиях, обособленное от человека государство не может эффективно решить даже проблему обороны страны. Не уважающий человека аппарат управления пытается решать проблемы по старинке, не умом, а количеством (так называемым экстенсивным путем). Этот аппарат противится созданию профессиональной армии, вместо развития частной собственности делает ставку на заведомо не эффективные государственные инвестиции.

Для того, чтобы поднять значение государства и принизить ценность человека с его правами и свободами, политики и партии антиконституционной авторитарной ориентации России опираются на идеи реванша, великодержавия, милитаризма. Они нагнетают атмосферу вражды с другими странами, особенно демократическими, стараются придать противоречию между Западом и Востоком характер непримиримой войны, где одна сторона должна непременно уничтожить другую.

Для того, чтобы сохранить свое интеллектуальное превосходство над гражданским обществом аппарат управления стремится задержать развитие сознания людей. В нарушение Конституции в России вводится цензура. Государство восстановило контроль над электронными средствами массовой информации и через них

²⁸³ Васильев Л.С. История Востока: В 2-х томах. Т. 1. М.: Высшая школа, 1998. С. 16.

²⁸⁴ Щукин В.Г. Христианский Восток и топика русской культуры // Вопросы философии. 1995. № 4 С. 56.

навязывает обществу выгодную ему идеологию. Уничтожается свобода мысли и слова. Аппарат хотел бы законсервировать детский уровень развития сознания народа.

Аппарат государства в обществах с восточным типом цивилизации изобрел и продолжает изобретать множество идеологических приемов, обеспечивающих принижение человека. Создана целая система мифотворчества и распространения мифов о государстве как спасителе народа. Необходимо противодействовать распространению этих мифов и доказывать, что сегодня, в отличие от Древности и Средневековья государство, обособленное от общества и человека, не только не является ценностью высшей, чем человек, но приносит большой вред обществу, сдерживает его развитие.

2. Чрезмерная терпимость, пассивность и консерватизм

Неуважительное отношение к своим правам и свободам в России самих людей связано с таким национальным свойством как долготерпимость.

Покорная пассивность, рождена веками рабства²⁸⁵. Государство на Востоке всегда осуществляло жестокую, человеконенавистническую селекцию среди своего народа. Оно физически уничтожало активных и свободолюбивых людей, выводя особую породу человека, готового послушно исполнять все приказания начальства. В определенной степени это ему удавалось сделать. Герберштейн так охарактеризовал Русь XVI века: «Этот народ находит больше удовольствия в рабстве, нежели в свободе»²⁸⁶. В СССР, согласно программе Коммунистической партии, был создан советский человек, в обиходе называемый «совком». Его отличительной чертой является дух, который в годы перестройки стали называть духом «одобрямса». Как солдат, советский человек готов был покорно нести все тяготы и лишения, которые на него взвалит родное государство и коммунистическая партия.

Свою лепту в воспитание покорного начальству человека вносила и вносит религия. Это она проповедует святость страданий, которые нес Иисус Христос и предлагает людям из поколения в поколение повторять эти страдания, которые государственный аппарат поставляет людям в большом количестве.

Непротивление начальству, посягающему на права человека, иногда может исходить из религиозной и философской идеи любви к ближнему и даже к врагу²⁸⁷.

В царстве бюрократии, которым всегда была Россия, права человека нарушаются на каждом шагу. Попытки отстаивать свои права превращаются в непрерывную битву, на которую способны только немногие сильные личности. Прощение сносимых людьми унижений становится привычным защитным механизмом, нацеленным на снятие тревоги²⁸⁸. Люди легко прощают политикам обман, ущемление их прав. «... народ русский готов забыть целые муки за одно ласковое слово» – писал Ф.М. Достоевский²⁸⁹.

Отмечается, что для значительной части российского народа характерно **безволие и созерцательность**, которая не дает воплотить в жизнь гуманистические ценности, поставленные в виде целей. Люди впадают в гражданскую апатию и правовое бездействие²⁹⁰. Трудно сказать, каковы причины этого безволия, не способности защищать свои права. Часть вины лежит на православной религии, которая, в отличие от протестантской, не поощряет активную деятельность. Причиной пассивности может быть крепостное право, восстановленное советской властью. Советское государство и коммунистическая партия взяли на себя заботу о человеке. Уделом последнего было беспрекословное исполнение приказов. Инициатива была наказуемой.

Правдоискатели, готовые пожертвовать собой ради идеи, всегда были на Руси. Но они оставались в единственном числе (А.Д. Сахаров, С.А. Ковалев). Народ сочувствует им, но смотрит на них как на чудаков (считает их дон кихотами), иногда пытаясь переложить на их плечи решение своих проблем.

Принцип недеяния «у-вэй» лежит в основе восточной идеологии даосизма²⁹¹. Он активно распространяется сегодня сторонниками движения России по традиционному для нее пути цивилизаций Востока²⁹².

Не секрет, что стимулом к жизненной активности человека является его стремление удовлетворить свои материальные потребности. Это стремление к комфорту объявляется религией и рядом философских течений безнравственным, бездуховным²⁹³. Православие всегда проповедовало аскетизм, поощряло бедность и страдания. «Щедрость и отказ от привязанности к имуществу предпочтительнее бережливости и богатства, -

²⁸⁵ Иоанн Павел II. Единство в многообразии: размышления о Востоке и Западе // РЖ ИНИОН. Сер. 5. 1994. № 3. С. 14.

²⁸⁶ Люкс Л. Россия между Западом и Востоком. М.: Московский Философский Фонд, 1993. С. 17.

²⁸⁷ Федоров Н.Ф. Философия общего дела. Т. 1. Сочинения. М., 1982. С. 349.

²⁸⁸ Хьелл Л., Зиглер Д. Теория личности (Основные положения, исследования и применение). СПб., Питер Пресс, 1997. С. 128-133.

²⁸⁹ Арановский К.В. Конституционная традиция в российской среде. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. С. 640.

²⁹⁰ Арановский К.В. Конституционная традиция в российской среде. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. С. 640.

²⁹¹ Дао дэ цзин // Древнекитайская философия. Т. 1. М., 1972. С. 126, 134, 138.

²⁹² Панарин А.С. Политология. О мире политики на Востоке и на Западе: Учебное пособие для средних учебных заведений. М.: «Книжный дом «Университет», 1999. С. 197-209.

²⁹³ Федоров Н.Ф. Философия общего дела. Т. 1. Сочинения. М., 1982. С. 349. С. 346.

отмечает Арановский К.В. Собственность при таком построении недополучает поддержки"²⁹⁴. Вместо опоры на собственный труд в христианстве проповедуется надежда на Бога («с божьей помощью авось получится», «Бог дал, Бог взял»). Трудолюбие и активность не приветствовалась и русская мифология. Не раз отмечалось, что в русской сказке поощряются добрые сердцем, не трудолюбивые и не расчетливые герои, которым чудо или Бог дает все желаемое.

Советская идеология неплохо потрудились для подавления экономических стимулов к труду. Она клеймила стремление человека к счастью и достатку как мелкобуржуазное, мешанское чувство, как потребительство и стяжательство.

Пассивность приводит к тому, что люди не используют в полную меру своего права на труд (ст. 37 Конституции РФ), права на предпринимательство (ст. 8 и 34 Конституции РФ), право на образование (ст. 43 Конституции РФ), свободу творчества и право на участие в культурной жизни. Например, добровольный отказ большой массы студентов от права получения качественного образования видим всем преподавателям вузов. Значительная часть студентов относится к так называемой категории «троечников», которые вполне удовлетворяются приобретением достаточно слабых знаний. Часть студентов стремится вообще получить не знания, а диплом, который позволяет, используя коррупционные связи, занять определенные должности в государственном аппарате.

Ограниченность интересов части людей удовлетворением только своих первейших жизненных потребностей (в пище, одежде, жилище) и отказ от получения культурных ценностей (ст. 44 Конституции РФ), от свободы мысли и слова (ст. 29 Конституции РФ), от права участвовать в управлении делами государства (ст. 32 Конституции РФ) приближает этих людей к почти животному существованию.

Кроме всего сказанного, надо обратить внимание, что достижение отдельными людьми высоких результатов, через использование выше названных конституционных прав, вызывает у пассивной толпы чувство зависти, желание отнять и поделить полученные другими блага. Здесь очевидно выявляются рудименты общинного сознания, которое нацелено на усреднение всех, уравнильное распределение общественных благ. Эта культурная почва хорошо воспринимает лозунг «грабь награбленное» и его современную модификацию: «вернем богатства страны народу».

Неуважение значительной части людей к такой форме активной деятельности как предпринимательство связано с политикой бюрократического российского государства. Оно допускает возможность занятия предпринимательством только для избранных, сумевших получить одобрение и опеку государственных чиновников. Поэтому вполне справедливой для нашей страны остается поговорка «Трудом праведным не наживешь палат каменных». Для выживания предприниматель должен укрываться от налогов, уметь давать взятки чиновникам. Государство, своей политикой, загоняет предпринимателей в «тень», делает из них мошенников. Такие предприниматели не вызывают уважение у членов общества. Сама предпринимательская деятельность не привлекает массы населения. Они отказываются использовать предоставленное им конституционное право (ст. 8 и 34 Конституции РФ). В свою очередь, не развитость предпринимательства в стране не позволяет решить ее экономические проблемы, обостряет конфликт между бедными и богатыми. В этих условиях нельзя надеяться на то, что государство сможет в ближайшее время стать социальным и обеспечить достойную жизнь своим гражданам (ст. 7 Конституции РФ).

Долготерпение и пассивность формируют **консервативный тип человека**, который не желает и боится изменений, связанных с переходом от тоталитарного к открытому обществу. Это почва для поддержки реакционной идеологии, получившей название «патриотизм дырявого носка». Суть ее заключается в восхвалении отсталости государства и призыву к отказу от прогресса, в том числе, связанного с восприятием идей прав человека. Отказ от вредных предрассудков рассматривается как **унижение и разрушение национальной среды**²⁹⁵, уничтожение **культурной самобытности**. Отсталость общества прикрывается гением Пушкина, Толстого, Достоевского и объявляется культурой и величием²⁹⁶. Отказ России от ценностей закрытого общества рассматривается консерваторами как распад собственной культуры, утрата собственного психологического склада после чего «прекращается народ как вмняемая, чувствующая себя общность», способная поддерживать любую государственность и порядок²⁹⁷.

Отказ от прогресса обосновывается **особым, неповторимым путем**, которым якобы идет Россия²⁹⁸, утверждением **исключительности** российского или русского народа²⁹⁹.

Консервация государственного рабства в восточных цивилизациях всегда покоилась на требовании **соблюдать древние традиции предков**. Если бы германские племена, покорившие Рим, следовали этому принципу, то они так и остались бы варварами и никогда бы не вошли число развитых стран мира, в «золотой миллиард», не превратили бы Европу в оплот цивилизации. Если бы славянские племена твердо хранили свои

²⁹⁴ Арановский К.В. Конституционная традиция в российской среде. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. С. 412.

²⁹⁵ Арановский К.В. Конституционная традиция в российской среде. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. С. 631.

²⁹⁶ Федотов Г.П. Лицо России. // Мыслители русского зарубежья: Бердяев, Федотов. СПб., 1992. С. 263.

²⁹⁷ Арановский К.В. Конституционная традиция в российской среде. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. С. 635.

²⁹⁸ Кравченко И.И. Евразия и цивилизация: Материалы «круглого стола» // Вопросы философии. 1995. № 6. С. 22.

²⁹⁹ Чаадаев П.Я. Философские письма. // Россия глазами русского: Чаадаев, Леонтьев, Соловьев. СПб., 1991. С. 26.

традиции, они бы не приняли христианской веры, так и оставшись язычниками. Придерживаясь древних традиций в XIX веке, Россия должна была бы сохранить крепостное право.

Забываясь о сохранении российских традиций, связанных в основном с восточным типом цивилизации, служившая интеллигенция запугивает народ утратой архетипа, что якобы «означает потерю идентичности, прекращение жизни народа», распад его, превращение в материал иных наций без собственного исторического продолжения, повреждение национального бытия³⁰⁰.

Консервативные представители всех восточных цивилизаций доказывают неизменность архетипов народов. Они пытаются игнорировать тот факт, что современные европейские народы тоже были когда-то варварами. К. Маркс показывал, что французское парцельное крестьянство XIX века было крайне реакционным классом, являющимся противником демократии. Именно оно было социальной основой восстановления монархии во Франции³⁰¹. Прошло немного времени и сегодня французский народ является одним из свобододолюбивых цивилизованных народов мира. Наиболее консервативным из европейских народов был народ Германии. Но и он преодолел свои склонности к сильному патерналистскому государству, которое в XX веке приняло форму национал-социалистического государства. Очевидно, что со временем, отставшая от Европы Россия сумеет догнать ее в своем развитии.

Чтобы помешать распространению в России конституционных гуманистических ценностей отечественные консерваторы пытаются представить западную культуру как безнравственную, основанную только на индивидуализме³⁰².

3. Преклонение перед силой

К сожалению, для значительной части российского народа характерно преклонение перед **правом силы** в отличие от римского представления о силе права³⁰³. Как писал М.Е. Салтыков-Щедрин, в России крупные и серьезные злодеяния нередко именуется блестящими и в качестве таковых заносятся в скрижали Истории³⁰⁴. Люди с холопским сознанием преклоняются перед тиранами, прославляют их жестокость и проповедуют силовые методы решения всех общественных проблем. Такое сознание подрывает основы правового государства. Оно превращает человека в винтик механизма реализации великих идей, которые осуществляются посредством «отменнейших кровопролитий».

Преклонение перед силой препятствует формированию оппозиции в стране. На выборах, люди делают ставку на победителя. Республика вырождается в диктатуру.

Поддержка сильного государства или сильного лидера вытекает из ощущения собственной слабости, неспособности решать свои проблемы самостоятельно, из надежды, что добрый и сильный правитель решит все общественные проблемы, защитит от обидчиков в лице бояр, олигархов или организованной преступности.

4. Преобладание чувств и веры над разумом

Свое господство аппарат управления обществом, в архаичных и восточных цивилизациях, строит опираясь на чувства и веру людей. Наивность, восприимчивость к манипулятивному воздействию, превращает народ в толпу, которая легко управляется государственными структурами, опирающимися на церковь, партеобразные объединения, учреждения образования, культуры, средства массовой информации. Развитие разума всегда подавлялось восточным государством, поскольку мыслящий народ в состоянии сформировать гражданское общество и не будет терпеть правление лиц, реализующих в основном свои эгоистические интересы. Всякое воспитание и образование в административных обществах восточного типа превращается в навязывание выгодной управленцам идеологии и пропаганду послушания и веры в вождей.

Демократия и республика превращаются в формальность или охлократию, если люди принимают ответственные решения «сердцем» а не умом. Выборы без привлечения знания и разума превращаются в демонстрацию веры народа своему вождю.

Свойственная для не развитого политического сознания **персонафикация власти** не совместима с конституционной традицией³⁰⁵ и является основой идеологии **вождизма**. В свою очередь, на основе идеи вождизма строятся все диктатуры. У значительной части российского народа присутствует атавизм сакрализации власти главы государства. Так же как в XVII-XIX веке эти люди могут ненавидеть бюрократический аппарат, формируемый главой государства («начальство», «бояр»), но при этом безрассудно доверять свою судьбу главе государства («доброму царю», «вождю», президенту), не смотря на то, что эта вера была сотни раз обманута.

³⁰⁰ Арановский К.В. Конституционная традиция в российской среде. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. С. 634.

³⁰¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е, т. 8. С. 207-208.

³⁰² Арановский К.В. Конституционная традиция в российской среде. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. С. 639.

³⁰³ Щукин В.Г. Христианский Восток и топика русской культуры // Вопросы философии. 1995. № 4 С. 56.

³⁰⁴ Салтыков-Щедрин Избранное. М., Издательство «Правда». С. 335.

³⁰⁵ Арановский К.В. Конституционная традиция в российской среде. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. С. 633.

Идеология вождизма не только позволяет превращать представительные органы в безвластный придаток диктатуры одного человека. Она приводит к выхолащиванию федеративных отношений, к устранению местного самоуправления³⁰⁶. Люди добровольно передают всю власть центральному аппарату, отказываясь от своих прав решать свои проблемы в регионах и на местах.

Для не развитого сознания характерно **манихейское** представление о мире, как борьбе добра и зла³⁰⁷. Оно не допускает поиска компромисса, так необходимого для демократии. Манихейское упрощенное представление о мире не признает полезности упорядоченного конфликта, а значит, стремится ликвидировать действие принципа разделения властей (ст. 10 Конституции РФ), которое является основным в механизме сдерживания произвола государства, защиты прав человека, обеспечения законности в стране. Манихейство является важным идеологическим оружием партий авторитарной ориентации, которые проповедают ненависть ко всем инакомыслящим и, в случае прихода к власти, уничтожат ростки конституционного порядка возникающего в России.

Не развитость **рациональности и прагматизма** у масс в восточных цивилизациях связано с тем, что государство, его элиты, реализуя патерналистские идеи, берутся думать и принимать решения за весь народ. Как уже отмечалось выше, людей удерживают в состоянии детства, не позволяя самостоятельно принимать решения, за которые было бы необходимо нести личную ответственность.

Господство мистики над рационализмом навязывается религией³⁰⁸. Истинно верующий должен не рассуждать, а подчиняться и служить идеалу". "Мнение - второе падение", - говорил Иосиф Волоцкий³⁰⁹.

Для архаичных «закрытых» обществ, - отмечает К.Р. Поппер, - характерен вообще отказ от рациональной рефлексии по поводу вставших перед человеком проблем³¹⁰. Неумение их решать порождает боязнь всяких перемен и консервативные настроения.

Не желание думать и решать возникающие проблемы формирует тип **идеологического человека**, который не может жить без мифов, оправдывающих существующее положение, дающих по-детски примитивное представления об устройстве общества, его политической системы. Такой человек никогда не поддержит на выборах политика, который говорит ему правду и призывает к действию. Ему нужен политик-сказочник, который будет давать заведомо лживые и неисполнимые обещания, рисовать контуры светлого будущего и, главное, пообещает исполнить все это без участия самого избирателя.

Формирование правового государства возможно только на основе выработки обществом ясной правовой идеологии. Одного чувства правды, не подкрепленного разумом для этого недостаточно. «Переживание естественного права присуще каждому человеку, - писал И.А. Ильин, - но у большинства оно остается смутным, неуверенным и неосознанным «правовым чувством», как бы «инстинктом правоты» или, в лучшем случае, «интуицией правоты». Осознать содержание этого естественного права и раскрыть его значит положить начало зрелому естественному правосознанию; сделать его предметом воли и оправданного аффекта, т.е. превратить эту единую и объективную правоту в любимую и желанную цель жизни, - значит развить и осуществить в себе естественное правосознание»³¹¹. Отсутствие правовых идеалов у большинства членов общества приводит к тому, что управленческие элиты навязывают им свои правовые идеалы, выдавая их за всеобщие.

Восприятию гуманистических ценностей, распространенных в развитых странах, может мешать два взаимоисключающих фактора. Первым является **самодовольство** народов с восточной и архаичной культурой. В основе самодовольства может лежать гордость за свою военную мощь, которой нередко отличаются государства восточного типа. Вторым фактором, мешающим усвоению людьми духа свободолобия, самоуважения, демократии является **слепое, не разумное подражательство**, которое хорошо описано в басне И.А. Крылова «Мартышка и очки». Результатом этого подражательства является только девальвирование ценностей. Н. Бердяев говорил о том, что нельзя принимать в себя элементы европейской культуры как предмет рабского подражания, как предмет поверхностной имитации³¹². Несколько по иному поводу И.А. Ильин писал: «К самой сущности человеческого духа принадлежит этот дар: воспринять, преломить, преобразовать и направить по-новому – всякое, вторгающееся извне, воздействие»³¹³.

5. Патернализм

Добровольный отказ части людей в России от использования своих политических прав и свобод связан с традиционной для восточных и архаичных обществ идеологией патернализма. Народ, поглощенный своим производительным трудом, не привыкший обращаться к разуму, пытается в главе государства и его аппарате найти заботливого и любящего своих подданных отца. Патерналистским мифотворчеством в России активно занималась церковь и служивая интеллигенция в царской³¹⁴ и советской России. Например, М. Горький называл партию большевиков «партией-нянькой 170 миллионов детей», имея в виду население СССР. Эта «нянька», — писал он, — мощно и успешно воспитывает это население³¹⁵.

Патернализм настолько глубоко проник в сознание большинства россиян, что сегодня главе государства остается только подыгрывать тем, кто сам готов обманываться, не разрушать распространенный миф. Идея социального государства,

³⁰⁶ Арановский К.В. Конституционная традиция в российской среде. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. С. 632.

³⁰⁷ Ахиезер А.С. Россия: критика исторического опыта. Т.2. Новосибирск, Сибирский хронограф, 1997. С. 261-264.

³⁰⁸ Арановский К.В. Конституционная традиция в российской среде. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. С. 411.

³⁰⁹ Люкс Ж. Россия между Западом и Востоком. М.: Московский Философский Фонд, 1993. С. 14.

³¹⁰ Поппер К.Р. Открытое общество и его враги. Т. 1. Чары Платона. М.: Феникс, 1992. С. 217-218.

³¹¹ Ильин И.А. О сущности правосознания. М.: «Рарог», 1993. С. 21.

³¹² Бердяев Н.А. Судьба России. М., 1918. С. 131.

³¹³ Ильин И.А. О сущности правосознания. М.: «Рарог», 1993. С. 16.

³¹⁴ История политических учений. Вып. 2. М.: Юрист, 1996. С. 227-250.

³¹⁵ История России 1917-1940. Хрестоматия. Екатеринбург. 1993. С. 285.

возникшая на Западе и закреплённая в ст. 7 Конституции РФ легко была искажена и трансформирована на нашей почве в идею патерналистского государства³¹⁶.

На основе патерналистских идей в России не трудно восстановить основы редистрибутивной экономики, свойственной восточной и архаичной моделям цивилизации. Она предполагает предоставление государству права отнимать большую часть произведенного в обществе продукта с целью последующего распределения его между населением в виде социальной помощи. Левые движения хорошо понимают перспективы этого маневра, обеспечивающего восстановление экономического господства обособленных управленческих групп, составляющих государственный аппарат. Поэтому, для восстановления власти бюрократии они требуют приоритетной реализации государством социально-экономических прав граждан. Усиление редистрибутивного характера экономики неизбежно приведет к ограничению государством прав граждан заниматься предпринимательством (ст. 8 и 34 Конституции РФ) и права частной собственности (ст. 8, 35 и 36 Конституции РФ).

«Отцовской власти» главы государства до всего есть дело, - пишет активный защитник восточного типа цивилизации А.С. Панарин³¹⁷. Заботой о благе общества прикрывается возврат к тоталитаризму, вмешательство государства не только в экономику и политику, но и в духовную сферу. Народ, готовый вернуться под опеку государства так же приветствует шаги к восстановлению «железного занавеса» и росту изоляционизма (прекращению работы фонда Д. Сороса в России), к возврату цензуры³¹⁸.

Идеология патернализма связана с духом конформизма, склонностью следовать авторитетам.

Патерналистское сознание принижает человека, не позволяет ему стать личностью, девальвирует ценность свободы и формирует сознание раба.

Патернализм, доведенный до крайности, уподобляет общество стаду баранов, которые послушно идут за своим вожаком, даже если он ведет их в пропасть.

6. Отсутствие ощущения единства народа

Для архаичных и восточных цивилизаций характерно не только отсутствие выделения личности или, - как пишет Норберт Э., - ослабленная Я-идентичность. Для них часто свойственна узко групповая Мы-идентичность, связанная с признанием единства и общности членов небольших групп (членов семьи, сельской общины, сородичей одного племени, выходцев из одной местности, товарищей по школе, институту, работе). Для развитых обществ характерна, наоборот, развитость чувства Я-идентичность и Мы-идентичность, охватывающая граждан всей страны³¹⁹. Узко групповая Мы-идентичность приводит к тому, что человек признает права и свободы только для членов «своей» узкой группы и не признает их за «чужими», не вошедшими в эту узкую группу³²⁰. В результате, ослабление центральной авторитарной власти приводит общество с такой групповой Мы-идентичностью к острой борьбе группировок между собой за существующие блага, к хаосу внутри страны. Это было одной из причин Великой смуты в России начала XVII века, хаоса, возникшего после падения монархии в России начала XIX века. Основное содержание Смутного времени, - пишет А.С. Ахиезер, - заключалось в активизации локальных идеалов³²¹. Советское государство, проводившее политику индустриализации, ассимиляции народов в значительной степени сократило распространение духа групповой Мы-идентичности. Поэтому, хаос 90-х годов XX века, возникший после падения тоталитарного режима, был не столь сокрушающим, как в предыдущих случаях. Клановость, национализм остались существенным фактором, мешающим усвоению ценностей прав человека, только в отдельных национальных республиках. На Кавказе групповая Мы-идентичность привела к войне с ее неизбежным массовым нарушением прав человека.

Групповая Мы-идентичность управленцев приводит к их отчуждению от общества и является оправданием злоупотребления должностными полномочиями и превышения власти в узко групповых целях. Формируется групповая мораль, которая не позволяет должностному лицу равно относиться к члену своей управленческой группы или родственнику с одной стороны и постороннему гражданину с другой, чего требует от него ст. 19 Конституции РФ. Отказ от коррупционных связей (например, отказ руководителя организации своему родственнику или школьному товарищу предоставить выгодную должность в этой организации) рассматривается с точки зрения этой морали как нарушение требований взаимопомощи, предательство родства и дружбы, корпоративного единства. «В соответствии с догосударственным механизмом формирования совести помощь родственникам рассматривается как долг и необходимость, поскольку в ходе традиционной борьбы кланов за власть и статус подобное поведение было обусловлено необходимостью выживания» - пишет Э. Норберт³²².

Одновременно, индустриальный рост в СССР создал экономические возможности для индивидуального выживания одного человека. Объединение возникших индивидов допускалось только в рамках огосударственных политических организаций (партии, комсомола, профсоюзов). Отторжение этих

³¹⁶ Панарин А.С. Политология. О мире политики на Востоке и на Западе. М.: «Книжный дом «Университет», 1999. С. 206.

³¹⁷ Панарин А.С. Политология. О мире политики на Востоке и на Западе. М.: «Книжный дом «Университет», 1999. С. 206.

³¹⁸ Железнова М. Чтоб тебя цензор обкорнал! // Новая газета. 2001. № 21. С. 11.

³¹⁹ Норберт Э. Общество индивидов. М.: Практикс, 2001. С. 247-248.

³²⁰ Особенно ярко это выражается в родовых организациях общества – Кашанина Т.В. Происхождение государства и права. Современные трактовки и новые подходы: Учебное пособие. М.: Юрист, 1999. С. 209.

³²¹ Ахиезер А.С. Россия: критика исторического опыта. Т.1. Новосибирск, Сибирский хронограф, 1997. С. 126.

³²² Норберт Э. Общество индивидов. М.: Практикс, 2001. С. 248.

казенных объединений людьми, идея не участия в лицемерной политике сформировали атомизированного человека и атомизированное общество. Сегодня люди не могут объединиться даже для наведения порядка в своем подъезде, во дворе своего дома. Каждый сам за себя. Такое распыление не позволяет организованно бороться за свои права, политические или социально-экономические. Это препятствует использованию права граждан на объединение (ст. 30 Конституции РФ) и формированию в стране сильной политической оппозиции, сильного профсоюзного движения. Даже организации предпринимателей остаются очень слабыми перед лицом консолидирующейся в последние три года государственной бюрократии. Люди не верят в свои способности действовать согласованно и совместно добиваться поставленных целей.

Движение к росту Мы-идентичность в рамках всей страны и даже в рамках европейского пространства или всего мира возможно на пути преодоления атомарности и формирования гражданского общества с его всеобщей самоорганизованностью.

Надо иметь в виду, что управленческие элиты также стремятся преодолеть атомарность общества и групповую Мы-идентичность на путях объединения людей вокруг главы государства (вождя) под флагами реваншизма и великодержавия. Они используют атавизмы вождистской идеологии среди народа и его готовность к «единению под справедливой властью царя»³²³.

Пренебрежение правами окружающих связано с общей не культурностью людей. Согласно теории З. Фрейда в подсознании каждого человека (на уровне «ид») заложена животная агрессивность. В ходе социализации, человек учится подавлять эту агрессивность, направлять (смещать) свою энергию на общественно полезные цели (через «суперэго»)³²⁴. Человек, не получивший достаточного культурного воспитания, открыто проявляет свою агрессивность к людям (особенно не входящих в круг «своих»), посягая на жизнь окружающих, уничтожая общественное имущество.

Агрессивность, сдерживаемая искусственно, с помощью авторитарного государства, выплескивается наружу, как только это государство ослабевает и появляются общественные свободы. «Долгая и постоянная дрессура, идущая из поколения в поколение, может приучить душу к сознательному соблюдению законной формы и законного предела в поступках» – пишет И.А. Ильин. «И за всем этим внешне блестящим, правопорядком может укрыться правосознание озлобленного раба»³²⁵. Это другая важная причина того, что падение авторитаризма в России приводило не к торжеству демократии, а к хаосу, к анархической вольности³²⁶.

Заключение

Отечественные консерваторы доказывают, что российский народ отвергает западные ценности, к которым относятся права человека. Однако, беспристрастный взгляд легко позволяет увидеть, что современное российское общество расколото на тех кто уже принял ценности прав человека, хотя бы отчасти, и тех, кто не желает их принять. Такое положение типично для всех переходных стран.

Очевидно, что первый этап буржуазно-демократической революции в России закончился. Началось наступление реакции. Контрреформы в стране инициированы не правительством, а являются следствием того, что «дракон» авторитаризма одержал победу над душами большой группы людей. Ясно, что переход от одной цивилизации к другой не может проходить быстро, без отступлений.

Сегодня, в первую очередь перед образовательной системой стоят грандиозные задачи формирования разумного, активного человека, уважающего себя и окружающих людей. Задача эта является благородной, не требует применения насилия, так как заключается в освобождении человека от нитей, которыми он связан с теми, кто пытается манипулировать сознанием людей. Способ развития правосознания цивилизованного человека определен словами И.А. Ильина: «Самопознание и самопреобразование человеческого духа должно лежать в основе всей жизни ...»³²⁷.

³²³ Арановский К.В. Конституционная традиция в российской среде. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. С. 630.

³²⁴ Хьелл Л., Зиглер Д. Теории личности (Основные положения, исследования, применение). СПб.: Питер Пресс, 1997. С. 112-118.

³²⁵ Ильин И.А. О сущности правосознания. М.: «Рарогъ», 1993. С. 44.

³²⁶ Арановский К.В. Конституционная традиция в российской среде. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. С. 631.

³²⁷ Ильин И.А. О сущности правосознания. М.: «Рарогъ», 1993. С. 17.

24. Этатизм, как идеологическая основа нейтрализации действия норм Конституции РФ

// www.gu.ur.ru/Studies/Studies_Ur.htm

Выступление на конференции в г. Томске. Январь 2004 года

Реализация норм Конституции РФ, закрепляющих демократию, республиканскую форму правления, федеративное государственное устройство, правовое государство и местное самоуправление, наталкивается на распространенное среди значительной части народа этатистское сознание. Люди отказываются проявлять активность в реализации своих политических прав и демократические процессы, предусмотренные Конституцией РФ превращаются в ритуальные действия, за которыми не стоит реального содержания.

1. Поглощенность людей своим производительным трудом с древних времен принуждала их искать защиту в сильном государстве, которое бралось опекать подданных и решать за них возникающие общие проблемы. Таким образом, сформировались отношения патернализма, в которых государственный аппарат играл роль «отца» народа, а население роль «неразумных детей». Государственный аппарат имел почти неограниченные права, а население обязанность беспрекословного подчинения. Данного рода отношения поддерживались царизмом и Коммунистической партией. М. Горький называл партию большевиков «партией-нянькой 170 миллионов детей», имея в виду население СССР. Эта «нянька», — писал он, — мощно и успешно воспитывает это население³²⁸. Сложившиеся при этом стереотипы сознания действуют до сих пор. Они являются основой для политической пассивности и неиспользования конституционных прав граждан.

2. Люди не понимают, что их проблемы эффективно могут быть решены только ими самими через организованное гражданское общество, через активную и сознательную политическую деятельность. Они отказываются использовать свое право на получение информации о жизни общества и деятельности государства (ст. 29 Конституции РФ) обрекая себя на роль марионеток в руках идеологических и политических манипуляторов. Выборы своего представителя в органы власти производятся не на основе разума и объективной информации а на основе чувств, которыми управляют политтехнологи.

Ощущение собственной слабости подталкивает людей искать опору в сильном главе государства, на которого возлагают надежды в решении всех общественных проблем. Этого рода сознание является основой для мирного перехода от республики к диктатуре одного человека.

У значительной части российского общества еще не созрело понимание того, что решить какую-то общественную проблему можно только организованным путем, через партию, профсоюз, иную общественную организацию. Люди не осознают, что организованной силе государственных чиновников должна противостоять организованная сила общественных объединений. В этом причина того, что граждане не используют свое право на объединение (ст. 30 Конституции РФ). Множество возникших партий и движений имеют элитарный характер, в стране отсутствует сильная демократическая оппозиция. Аппарат государственного управления пытается сформировать партеобразные объединения чиновников, которые играют роль теневого инструмента поддержания административного характера государства.

Отсутствие веры в собственные силы и привычки самостоятельно защищать свои права обуславливает невысокий уровень использования населением права на проведение массовых мероприятий (ст. 31 Конституции РФ).

Наступление на свободу средств массовой информации, введение цензуры, навязывание обществу единой государственной идеологии нарушающие ст. 13 и 29

³²⁸ История России 1917-1940. Хрестоматия. Екатеринбург. 1993. С. 285.

Конституции РФ не вызывает массового протеста среди населения. Доверие к государству одних и политическая пассивность других приводит к тому, что политический режим только формально остается демократическим.

3. Этатистское сознание населения всегда предполагало доверие его к главе государства при недоверии к остальным структурам государственного аппарата. Происходит персонализация власти. Такого рода сознание не может усвоить смысл разделения властей и парламентаризм. Люди не понимают пользы введения ограниченной конкуренции властей и не доверяют коллективным органам управления. На этой духовной основе происходит превращение парламента в совещательный орган при диктаторе и устранение республики.

Распространение идей этатизма и вождизма часто осуществляется с помощью поддерживающей их идеологии реванша, милитаризма и великодержавия.

4. Вождизм как проявление этатизма является духовной основой для отказа общества от федеративного устройства и местного самоуправления. Надежда на «доброе царя», как уже было сказано, порождает политическую пассивность населения и самостоятельность регионов и мест вырождается в подобие феодальной раздробленности, когда правами пользуется не население регионов, а их управленческие элиты. Отсутствие контроля со стороны общества и со стороны центральных органов создают идеальные условия для злоупотребления управленцами своей независимостью. Это подогревает распространение идей централизации власти, хорошо отраженных в словах Некрасова: «Барин вот приедет, барин нас рассудит». На этой духовной основе происходит усиление унитаризации отношений между центром и регионами в стране, рост контроля государственных органов за органами местного самоуправления. Выборы в органы власти и местного самоуправления превращаются постепенно в утверждение населением кандидатов на должности, назначенных центральными органами. Система номенклатуры восстанавливается.

Население не протестует против лишения регионов и мест финансовой самостоятельности. Но без нее, руководители регионов из политиков превращаются в высокопоставленных просителей денег в центральных органах власти.

5. Поддержка идей этатизма в современной России происходит под лозунгом построения социального государства (ст. 7 Конституции РФ). За последние десятилетия люди привыкли к редистрибутивной экономике при которой государство отнимало весь произведенный продукт у общества, а затем уравнилительно распределяло его между членами общества. Люди отвыкли самостоятельно заботиться о своей судьбе, о своем будущем. К новым условиям, при которых человек сам должен обеспечивать свое выживание, приспособилось только около трети граждан страны. Остальные мечтают о возврате к азиатскому способу производства, которое несовместимо со свободой предпринимательства (ст. 8 и 34 Конституции РФ) и защитой частной собственности (ст. 8 и 35-36 Конституции РФ).

6. Доверие своей судьбы государству приводит к тому, что население отказывается от формирования собственной правовой идеологии. Как уже отмечалось, оно не протестует против того, что государство в нарушении ст. 13 и 29 Конституции РФ использует информационные каналы для пропаганды идей, оправдывающих власть существующей правящей группы. В этих условиях невозможно построить правовое государство, которое должно быть ограничено правом, исходящим от гражданского общества.

Выделенные проблемы позволяют определить задачи развития общественного сознания на пути перехода от тоталитаризма к конституционному строю, в том числе, в области образования.

25. Деятельность ООН по развитию антикоррупционного законодательства и проблемы противодействия коррупции в России

// Российский ежегодник международного права. Санкт-Петербург: Социально-коммерческая фирма «Россия-Нева». 2005. С. 251-257

Аннотация. Органы ООН разработали «Всемирную программу против коррупции», в которой предлагается ряд мер юридического характера, направленных на борьбу с этим злом. Российское антикоррупционное законодательство не является эффективным и достаточным для решения поставленной проблемы. Поэтому нам необходим пересмотр нашего законодательства и усиление органов, противодействия коррупции.

The United Nation proposes some anti-corruption measures. The organs of the United Nation drawn up Global Programme against Corruption which include anti-corruption legal instruments. Russia anti-corruption legislation is ineffective and exhaustive. We need in revising relevant legislation and strengthening anti-corruption bodies and must implement several measures have been envisaged by Programme.

C. 251

Очевидно, что для современной России, как и для многих других стран с восточной моделью цивилизации, важнейшей проблемой является ограничение масштабов коррупции. Без решения этой проблемы страна не сможет успешно развиваться по пути прогресса. Во многих документах ООН отмечается, что коррупция мешает стабильному развитию общества, подрывает его безопасность. Она препятствует эффективному управлению и экономическому росту страны, нивелирует ценность демократии. Коррупция в бизнесе устраняет честную конкуренцию, способствует росту монополизации всех сфер экономики.

Понимая всю важность проблемы, ООН разработала и приняла Всемирную программу против коррупции (Global programme against corruption)³²⁹, составной частью которой является раздел «Антикоррупционный набор инструментов» (Anti-corruption Tool Kit)³³⁰ и «Руководство ООН по антикоррупционной политике» (United Nations Manual On Anti-Corruption Policy)³³¹. Программа предлагает пути развития национальных правовых

C. 252

систем. В «Антикоррупционном наборе инструментов» содержится обзор конкретных мер, принимаемых на международном и национальном уровне по противодействию коррупции. Многие из того, что предлагается актуально для современной России.

1. ООН предлагает каждой стране сформировать **институционную основу** для борьбы с коррупцией, в том числе для принятия мер правового характера. Всемирная программа ООН предлагает парламентам создавать Независимые национальные антикоррупционные комиссии (independent national anti-corruption commission), которые должны в первую очередь разрабатывать стратегии противодействия коррупции, проекты законов, имеющих антикоррупционную направленность. Эти комиссии должны включать в себя представителей властных и общественных органов. Конечно, такие комиссии будут работоспособны при условии, что парламент страны независим от исполнительной власти, а не подконтролен ей. Интенсивность работы комиссии увеличится, если в нее будут входить в основном представители от оппозиционных партий, которые заинтересованы погромче заявить о себе и не имеют своих представителей в исполнительных органах власти. Не секрет, что антикоррупционная деятельность является хорошим средством сбора голосов избирателей. Представители правящей партии не заинтересованы в выявлении фактов коррупции в исполнительных органах власти, сформированных из членов этой партии. Они стремятся, как правило, скрыть недостатки в работе государственного аппарата.

Вместо предлагаемой ООН независимой комиссии, Президент РФ создал подчиненный ему Совет по борьбе с коррупцией, а при нем Комиссию по противодействию коррупции (Указ Президента РФ от 24 ноября 2003 г. N 1384 «О Совете при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией»). Конечно, такая кулуарная Комиссия не будет эффективно работать.

Программа ООН предлагает создавать независимые парламентские комиссии по расследованию отдельных фактов коррупции высшими должностными лицами страны. К сожалению, парламент России не имеет полномочий создавать подобные комиссии. Все попытки внести в Конституцию страны поправки, дающие возможность проводить Федеральному Собранию страны независимые расследования деятельности высших должностных лиц были провалены президентской стороной.

³²⁹ <http://www.unicri.it/Prodoc%20corruption.htm>

³³⁰ Сегодня разработано пять версий данного документа. Версия 1 была помещена на сайте www.nobribes.org/russuin/Document/Toolkit_UN_Ru.doc на русском языке. Версия 4 находилась на сайте: www.odccp.org/odccp/corruption_toolkit.html. Версия 5 помещена на сайте pdf/crime/corruption/toolkit/toolkitv5.pdf.

³³¹ http://www.unodc.org/unodc/crime_cicp_publications.html

2. Всемирная программа, разработанная ООН предлагает каждой стране принять свою программу противодействия коррупции, которая конечно, должна включать блок вопросов по развитию законодательства антикоррупционного характера. Национальный антикоррупционный комитет России, являющийся общественной организацией, разработал свою Программу противодействия коррупции³³². Но государство, так и не придало с. 253

этой программе официального статуса. Наоборот, за прошедшие годы о ней забыли. Общественные движения страны не обладают достаточной силой для того, чтобы пролоббировать принятие этой программы и проконтролировать ее реализацию.

Правовой блок антикоррупционных мер включает развитие законодательства различных отраслей права. На первое место ООН ставит не карательные, а превентивные меры. В первую очередь они касаются привлечения сил гражданского общества к борьбе с коррупцией. Обеспечить прозрачность деятельности всех государственных органов помогают независимые от государства средства массовой информации. В последние годы Россия движется по пути восстановления государственного контроля над основными каналами распространения информации. Видимо, для создания препятствий восстановлению государственной цензуры, запрещенной в ст. 29 Конституции РФ, необходимо законодательное запрещение государственным и муниципальным органам, а так же их аффилированным предприятиям и учреждениям выступать в качестве учредителей средств массовой информации. Все государственные структуры, которые сегодня осуществляют подавление свободы печати, должны быть расформированы. Государственные компании, осуществляющие государственную пропаганду, в нарушение ч. 2 ст. 13 Конституции РФ должны быть приватизированы. Много лет в России говорят о необходимости принятия специального закона о доступе граждан и журналистов к информации, которой обладают государственные и муниципальные органы. Этот закон должен запрещать указанным органам скрывать имеющуюся у них общественно значимую информацию и устанавливать административную ответственность за такое сокрытие. В нем должна быть прописана процедура выдачи информации заинтересованным лицам.

Разработанная ООН антикоррупционная программа содержит предложения по развитию служебного права. Целью этих предложений является обеспечение подотчетности (accountability) и прозрачности (transparency) деятельности государственных (муниципальных) органов, организация службы на основе закона. В России, с ее не развитыми демократическими традициями, предстоит осуществить переход от службы конкретным лицам (президенту, иным начальникам) к службе на благо общества. Правление лиц должно быть заменено господством права (rule of law). Подбор кадров на государственную (муниципальную) службу и продвижение их по карьерной лестнице должно осуществляться через специальные кадровые агентства на основе открытого конкурса, включающего сдачу экзаменов на знание права. Это позволит заменить систему фаворитизма выделением людей по достоинствам (принцип меритократии). Рациональная бюрократия, действующая в развитых странах Запада, модель которой описана М. Вебером³³³, должна сменить

С. 254

традиционно-патриархальную модель, типичную для восточных цивилизаций.

Антикоррупционная программа предполагает принятие мер по обеспечению контроля за доходами публичных должностных лиц и иных служащих государственных (муниципальных) органов власти. К сожалению, сегодня в России декларирование доходов служащих осуществляется только формально³³⁴. Дополнительно, необходимо ввести в закон требование декларирования служащими всех получаемых подарков. Следовало бы требовать составления таких деклараций сразу после получения подарка с тем, чтобы легче было проверять, не приводит ли получение подарка к конфликту интересов.

ООН в своей программе против коррупции предлагает осуществлять конфискацию имущества и доходов, происхождение которых чиновник не может или не желает объяснить.

Противодействие коррупции натывается на круговую поруку, которая имеет место в органах власти. Устранить ее поможет принятие норм, требующих от публичных должностных лиц сообщать соответствующим компетентным органам об известных им фактах коррупции, а так же обеспечить защиту их от преследования. В определенных случаях должна соблюдаться конфиденциальность подобных сообщений.

Организация Объединенных Наций в 1996 году разработала проект «Международного кодекса поведения государственных чиновников» (International Code of Conduct for Public Officials)³³⁵. Кодекс требует от должностных лиц преданности публичным интересам. Между тем, в России сегодня принято подчеркивать холопскую преданности президенту страны. Кодекс требует от чиновников избегать конфликта интересов, не принимать активного участия в политике, отказываться от принятия подарков. Последние выборы показали, что государственный аппарат, как в советские времена, оказывается полностью включенным в политическую деятельность на стороне одной партии.

ООН настоятельно предлагает ввести нормы, Международного Кодекса поведения, в национальное законодательство. Принимаемые кодексы поведения государственных и муниципальных служащих не должны ограничиваться декларацией принципов беспристрастности, справедливости, честности, усердия, прозрачности,

³³² Программа антикоррупционной политики России // Чистые руки. 2000. № 4. С. 56.

³³³ Weber Max The Theory of Social and Economic Organization N.Y., Oxford Un. Press. 1947. С. 328-347.

³³⁴ Основы противодействия коррупции. М.: Спарк, 2000. С. 79.

³³⁵ GA/res/51/59 of 12 December 1996, annex.

подотчетности в использовании ресурсов организации, как это сделано в «Общих принципах служебного поведения государственных служащих, утвержденных Указом Президента РФ № 885 от 12 августа 2002 года»³³⁶. В них необходимо зафиксировать конкретные правила поведения служащих. Попытка реализовать данную задачу сделана в проекте Федерального закона «Кодекс поведения государственных служащих Российской Федерации»³³⁷, внесенного в Государственную Думу рядом депутатов в 2002 году. Этот проект так и не стал законом.

C. 255

«Антикоррупционный набор инструментов», выработанный ООН, предлагает закрепить в национальном кодексе поведения должностных лиц ясные санкции за нарушение его норм, а так же юридическую ответственность руководителей органов власти и государственных учреждений за не обеспечение исполнения этих норм подчиненными. Опыт России показывает, что вводимые санкции должны быть императивными и иметь административный, а не дисциплинарный характер. Это означает, что расследование фактов правонарушений должны осуществлять специальные правоохранительные органы, а выносить наказания должен суд или какой-то квазисудебный орган, но не сам руководитель учреждения. В связи с этим, актуальным является введение административных судов в России.

Кодексы поведения должны быть приняты для каждой отдельной группы служащих и должностных лиц (членов парламента, членов правительства, гражданских служащих, полиции, работников суда и прокуратуры). Необходимо предусмотреть участие граждан в контроле за исполнением служащими норм кодекса поведения в виде системы подачи жалоб («горячие линии», книги жалоб и предложений).

Программа ООН обращает внимание на необходимость упрощения процедур принятия административных решений. Эти процедуры должны быть понятны гражданам. Решения должны приниматься на основании ясных критериев. Нормы инструкций, на основании, которых принимаются решения, должны быть доступны гражданам.

Особое внимание в Программе уделяется вопросу открытости принятия бюджетов и возможности общественного контроля за их исполнением. В законодательстве регионов и муниципальных образований необходимо предусмотреть нормы, требующие от представительных органов придавать гласности рассматриваемые ими проекты бюджетов, проводить общественные слушания по этим проектам.

Важнейшей проблемой хозяйственного законодательства, в соответствии с Программой ООН, является обеспечение прозрачности распределения государственных и муниципальных заказов. Действующее в России законодательство не выполняет этой задачи. Значительное число заказов распределяется вне конкурса. Проводимые конкурсы часто имеют формальный характер с заранее известным результатом³³⁸.

Значительные изменения, в соответствии с международными нормами предстоит произвести в уголовном праве России. Пока оно содержит массу лазеек для ухода от ответственности за коррупционные деяния.

С целью криминализации коррупционных деяний ООН приняла в 1996 году «Декларацию Объединенных наций против коррупции и подкупа в международных коммерческих отношениях» (The United Nations Declaration against Corruption and Bribery in International Commercial

C. 256

Transactions)³³⁹, а в 2000 году «Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности» (The United Nations Convention against Transnational Organized Crime)³⁴⁰

«Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности» под коррупцией понимает получение должностным лицом любого недолжного вознаграждения (any undue advantage). Т.е. предметом взятки могут быть любые блага. Предметом взятки или коммерческого подкупа в соответствии со ст. 204 и 290 УК РФ могут быть только материальные ценности. По российскому законодательству, например, не считается взяткой устройство родственника должностного лица на престижную работу или прием на такую работу самого должностного лица после увольнения со службы.

Определение коррупции в «Глобальной программе ООН против коррупции» включает в понятие правонарушения даже «обещание и предложение взятки» (to offer, promise). Коммерческий подкуп или дача взятки, в соответствии с УК РФ, являются окончанным преступлением только с момента передачи подкупаемому хотя бы части взятки.

«Антикоррупционный набор инструментов» предлагает считать подкупом деяние, при котором блага передаются не только самому должностному лицу, но и другим лицам, на которые он укажет. Например, это может быть партия, в которой он состоит или коммерческая организация, в успешной деятельности которой он заинтересован. Российское уголовное законодательство предусматривает ответственность за взятку только в том случае, если взятка дается лично или через посредника самому должностному лицу (ст. 204, 290, 291 УК РФ). Это приводит к безнаказанности деяний, которые заключаются в передаче взятки родственникам должностного лица или организациям, которые он опекает.

³³⁶ Собрание законодательства. 2002. № 33. Ст. 3196.

³³⁷ http://64.49.225.236/Documents/Russia_EthicsCode_Draft2002.doc

³³⁸ Время государства и экономическая политика (либеральная альтернатива) // Общество и экономика. 2002, № 10-

11.

³³⁹ GA/res/51/191 of December 16 1996, annex.

³⁴⁰ GA/res/55/25,annex, of 15 November 2000

В российском уголовном законодательстве отсутствует понятие «публичное должностное лицо и служащий» (public official and employee), которое широко используется в рекомендациях ООН. Аналогом публичного субъекта получения взятки выступают «должностные лица» (Примечание 1 к ст. 285 УК РФ). К ним не относятся управляющие государственных и муниципальных предприятий и учреждений, фактически выполняющие публичные функции. Получение ими взятки подпадает под действие статьи о коммерческом подкупе (ст. 204 УК РФ). Наказание за коммерческий подкуп меньше чем за получение взятки должностным лицом. Таким образом, законодатель не верно трактует объект посягательства и преуменьшает значение преступных деяний фактически публичных должностных лиц.

«Декларация Объединенных наций против коррупции и подкупа в международных коммерческих отношениях» предлагает криминализировать дачу взятки иностранным должностным лицам с целью получения коммерческих

с. 257

выгод на территории других стран. Российское уголовное право не восприняло этого положения. Оно ограничивается защитой таких ценностей, как собственная государственная власть, интересы государственной службы и службы в органах местного самоуправления (Глава 30 и ст. 290 УК РФ), т.е. оно не заботится об охране чистоты международных коммерческих операций и не поддерживает честного порядка управления во всем мире.

Глобальная программа против коррупции ООН рекомендует вводить странам уголовную ответственность компаний, которые «не замечают, что их сотрудники вовлечены в коррупцию, отмывание средств или иные экономические и финансовые преступления». Введение уголовной ответственности юридических лиц позволило бы реализовать требование Резолюции 54/128 Генеральной Ассамблеи ООН, призывающей страны производить конфискацию доходов, полученных от коррупции³⁴¹. В отличие от ряда развитых стран, в России, юридические лица, организующие подкуп должностных лиц, не привлекаются ни к уголовной, ни к административной ответственности. Безнаказанность приводит к тому, что крупные коммерческие организации содержат целые отделы, призванные осуществлять незаконное лоббирование интересов этих организаций в государственных органах. При изобличении конкретного факта взятки, ответственность несут рядовые исполнители. Коммерческие компании получают от своей коррупционной деятельности огромные доходы.

Коррупционные преступления не выделяются в уголовном праве России в особую группу, как это делается в «Глобальной программе против коррупции» ООН. В результате невозможно говорить о рецидиве за совершение данного рода деяний, о применении к лицам, совершившим коррупционные проступки, дополнительных поражений в правах. Группа депутатов Государственной Думы в 2001 году внесла проект Федерального Закона «Основы антикоррупционной политики»³⁴², где перечисляются преступления, относящиеся к коррупционным (ст. 14). Но этот проект так и не стал законом.

В российском праве не произведена криминализация ряда коррупционных деяний, которые в международном праве признаются преступными. «Глобальная программа противодействия коррупции» ООН выделяет такое коррупционное преступление как конфликт интересов. Оно заключается в том, что должностное лицо принимает участие в разрешении вопроса, при наличии личной финансовой заинтересованности в определенном его результате. Программа ООН предлагает криминализировать такие деяния должностных лиц и служащих как незаконное получение пособия, льготы или вознаграждения, которые не являются взяткой.

Из сказанного видно, что рекомендации ООН по противодействию коррупции могут послужить основой для существенного изменения законодательства России. Но для этих реформ нужна политическая воля руководства страны и активность гражданского общества.

³⁴¹ http://www.unodc.org/pdf/crime/10_commission/3e.pdf

³⁴² www.anti-corr.ru

26. ИМИТАЦИЯ ЗАПАДНОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ В ОФИЦИАЛЬНОМ ПРАВЕ И РОССИЙСКАЯ РЕАЛЬНОСТЬ

Выступление на Второй международной конференции «Взаимодействие политической науки и органов государственной власти в формировании политических процессов в РФ и Новых Независимых государствах. 6 февраля 2003 года

Авторитет западной демократии сегодня почти непререкаем. Страны восточного типа, к которым автор относит и Россию, часто не желающие перехода к демократической политической системе, в этих условиях, создают в официальном писаном праве имитацию закрепления демократических порядков. При этом, традиционные для восточных стран реальные политические отношения мало изменяются. Официальное позитивное право не становится реальным. Оно служит лишь маской для прикрытия старых форм, свойственных восточным государствам и обществам. Часто, отсутствуют даже субъекты, которые заинтересованы в реализации норм писаной конституции. Государственный аппарат создает эффективный механизм блокирования этих норм. Под внешней правовой формой отсутствует содержание. Сущность западных институтов полностью искажается. Все происходящее похоже на то, что делал в свое время Петр I. Русского боярина заставили носить европейский камзол, одели ему на голову парик, посыпанный мукой, за отсутствием пудры, обстригли ему бороду. Но все это только прикрывало варварство старого консервативного малограмотного и самодовольного боярства, ненавидящего европейскую культуру.

Россия имеет уже почти столетний опыт имитации в писаном праве западных политических ценностей. Демократический политический режим, республиканская форма правления, федеративное государственное устройство закреплялись во всех советских конституциях. Сегодня этот опыт получает достойное продолжение. В ходе начавшихся в начале XXI века в России контрреформ, пропасть между писаным правом и реальными общественными отношениями стала еще больше возрастать.

1. Суверенитет народа

В основе демократического устройства западного общества лежит концепция суверенитета народа и ограничения власти правительства (popular sovereignty and limited government) (1). Российская Конституция провозглашает суверенитет народа (ст. 3). Но народ не тождествен населению страны. Этот субъект может сложиться на деле только при том условии, что значительная доля населения страны приобретет экономическую самостоятельность, определенную независимость от государства. Люди из подданных превращаются в граждан страны только в том случае, если объединяются и образуют сильное гражданское общество, способное поставить государственный аппарат под свой контроль. Члены общества, находящиеся в экономической зависимости от государственного аппарата, неизбежно попадают в духовную и политическую зависимость от него, становятся марионетками в руках управленческих групп. Для них характерны этактистские, патерналистские и вождистские взгляды. Вместе они составляют не народ, а толпу, сознание которой определяется государственным аппаратом, например, через электронные средства массовой информации. Власть толпы приводит не к демократии, а к охлократии. Свобода действий членов толпы выливается в произвол. Охлократия не долговечна, так как сопровождается хаосом в общественных отношениях, и быстро трансформируется в диктатуру с авторитарным режимом. Это отмечал еще Аристотель. При этом, смена охлократии диктатурой может происходить стихийно, без принуждения, поскольку толпа не осознает своих объективных интересов, она не способна к самоорганизации и установлению порядка. Решения, принимаемые толпой импульсивны, основаны на чувствах, не рациональны и ухудшают положение всего общества. Члены толпы не желают отвечать за свои решения и действия. Насытившись духом свободы, толпа затихает, и сама отдает себя во власть диктатора, который обещает навести порядок и привести всех к какому-нибудь «светлому будущему». На Востоке, пишет Л.С. Васильев, люди «привыкли к иерархии и неравенству, к веками сложившимся стереотипам бытия, к давлению верхов, к всемогуществу власти». Государство, а не народ является здесь ведущей силой. «Народ же довольствуется тем, что имеет, более того, склонен обоготворять власть и неустанно благодарить ее за щедрые деяния» (2).

Советское государство и коммунистическая партия систематически осуществляли селективную работу внутри населения и физически уничтожали тех, кто был способен критически оценивать их деятельность, сопротивляться произволу. В этих условиях народ как дееспособный субъект политических отношений возникнуть не мог. В результате, ослабление государственного аппарата в начале 90-х годов XX века, появление реальных свобод привело к возникновению хаоса в стране, а не к демократии. Устав от хаоса, который существовал под лозунгами демократии, в соответствии с законами инверсии, толпа легко пошла за тем, кто пообещал наведение порядка в России. Она готова подарить свой конституционный суверенитет диктатору.

Сам текст Конституции РФ появился не как результат борьбы народа за свои права, а как документ дарованный главой государства в первую очередь под давлением стран Запада. Большая часть населения голосовала за этот документ не читая его, не вникая в его содержание. Больше половины избирателей отказалось от голосования или проголосовало против принятия данного текста. Некоторые теоретики вообще не рассматривают данный документ как конституцию, поскольку в нем не отражается общественный договор.

Государственный аппарат современной России продолжает мешать развитию общества и формированию народа, способного реализовать провозглашенный в конституции суверенитет. Административные барьеры и непомерные налоги препятствуют формированию среднего класса, экономически независимого от государства. Государство не выполняет своей главной задачи по защите частной собственности. Предприниматели притесняются организованными преступными группами и вынуждены искать защиту от них в авторитарном государстве. Большая часть частных собственников существует только за счет личных связей с чиновничеством.

Чтобы толпа не превратилась в осознающий свои интересы народ, аппарат государства поставил под свой контроль основные средства массовой информации и использует их для удержания сознания населения на детском уровне.

В литературе отмечается, что конституционализм есть там, где общество ограничивает власть государственного аппарата (3). В стране, где население страны не только не использует свое право, предусмотренное конституцией, на ограничение власти, но само предоставляет главе государства широчайшие полномочия, не может сформироваться конституционализм как система общественных отношений.

2. Демократический политический режим

Конституция РФ 1993 года, как и советские конституции, закрепляет широкий спектр демократических политических свобод. Но процесс трансформации подданных в граждан России только начался. Сознание большинства людей имеет патерналистский характер. Они продолжают наивно верить, что глава государства и государственный аппарат без их участия решит все общественные проблемы. Получив право гражданства, люди не торопятся приобщиться к политической жизни своей страны. Среди большинства людей отсутствует спрос на политическую свободу. Для Восточных цивилизаций, - пишет Л.С. Васильев, - характерно духовное рабство, при котором люди не ценят свободы. Они не только удовлетворены своим рабским положением, но и, «даже зная уже о существовании иных стандартов бытия, не желают отказаться от привычного образа жизни (имеющего, к слову, свои преимущества, особенно с точки зрения гарантированного обеспечения жизненного минимума)» (4). Как и в Средние века, они ограничиваются требованием того, чтобы ими управляли справедливо (5).

Демократия невозможна без свободного доступа народа к информации, в первую очередь, информации о деятельности государственного аппарата. Однако, население, не желающее использовать свое право суверена, готовое отдать себя во власть бюрократии, безразлично относится к тому, есть ли у него доступ к информации о жизни государства и общества. В этом причина того, что люди не протестовали против установления государственного контроля над электронными средствами массовой информации (ТВ-6, НТВ), нарушающего ст. 29 Конституции РФ. Более того, значительная часть населения поддерживает восстановление государственной цензуры (6). Большинство в российском обществе еще не способно выработать собственную идеологию и приветствует навязывание этой идеологии государством через средства массовой информации, превращенные в винтики мощной государственной пропагандистской машины. Они не возражают против нарушения государственным аппаратом ч. 1 и 2 ст. 13 Конституции РФ. Грамотная, но меньшая часть населения получает информацию из интернета. Большая же часть электората оказывается под воздействием государственной идеологии, распространяемой через электронные средства массовой информации и массовые газеты. Таким образом, в соответствии с восточной моделью общества и государства, государственный аппарат сохраняет контроль над сознанием большей части общества, манипулирует этим сознанием в своих интересах.

Российская Конституция дает права гражданам страны объединяться для защиты своих интересов (ч. 1 ст. 30). Казалась бы, эта норма активно реализуется в России. В стране создано более сотни партий. Более 20 партий участвовало на выборах депутатов Государственной Думы 7 декабря 2003 года. Но необходимо учесть, ограниченность членства этих партий и их пассивность. Об их существовании люди узнают только из газет перед началом избирательных кампаний. Даже при решении вопроса о голосовании за ту или иную партию, они исходят не из ее программы, а из имиджа ее лидера. Таким образом, российское общество остается атомизированным. Оно не является гражданским обществом, способным навязать свою волю государственному аппарату.

Общество, в котором не распространены демократические идеалы, использует свои конституционные политические права для поддержания политиков авторитарной, националистической ориентации, не совместимой с конституционным строем. Такое общество не может генерировать мощное и достойное демократическое движение, сформировать авторитетные демократические партии не вождистского типа.

В ходе так называемой борьбы с олигархами, управленческая элита государства поставила под свой контроль крупный бизнес, уничтожила экономическую основу для создания сильной оппозиции, ликвидировала серьезную конкуренцию на политическом поле. Демократия оказалась управляемой из президентского кабинета.

В условиях, когда общество не может или не хочет создавать институты гражданского общества, управленческие группы имитируют их наличие. Советская номенклатура имеет большой опыт формирования огосударственных общественных объединений. Важным шагом в восстановлении советской политической системы является объединение большей части российского чиновничества в рамках псевдопартии «Единая Россия». Партией это объединение назвать нельзя, так как оно объединяет не членов гражданского общества, а чиновничество, составляющее государственный аппарат. Фактически это теневая государственная организация (поскольку она не предусмотрена конституцией), созданная за счет государственных ресурсов

(административных и финансовых) и нацеленная, с одной стороны на подавление гражданского общества, а с другой стороны, на подчинение представительных органов власти исполнительным органам и главе государства.

В отличие от советского периода, современный государственный аппарат не намерен навязывать обществу одну правящую партию. Людям предлагают целую группу партий, которые объединены своей преданностью президенту страны.

В стране создаются не только псевдопартии. По мере роста государственных доходов, государственный аппарат получает возможность за счет государственных средств создавать псевдообщественные объединения, конкурирующие с действительно общественными. Наряду с критикующим государственный аппарат Союзом журналистов, был создан «Медиа-союз», который выступил в поддержку ограничения свободы слова в стране (7).

Ст. 31 Конституции РФ предоставляет право гражданам участвовать в массовых мероприятиях: собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях, пикетированиях. Но большинство пассивного населения страны, не желает участвовать в делах общества и государства, отказывается от использования этого права.

Гражданство, по своей сущности, предполагает участие человека в делах государства (ст. 32 Конституции РФ). Традиции подданства приводят к тому, что многие не используют даже одномоментную демократию, свое право раз в четыре года избрать представителя в органы власти. Как уже отмечалось выше, значительная часть населения опирается в своем выборе представителя в органы власти на чувства, а не на разум.

Выборы депутатов Государственной Думы 7 декабря 2003 года еще раз показали, что для большинства населения страны чужды идеи свободы и демократии. В Государственной Думе страны, которая согласно Конституции называется демократической (ст. 1), нет представителей демократических партий.

Отсутствие режима законности в стране позволяет должностным лицам государственных органов злоупотреблять своим должностным положением, превышать свои властные полномочия в процессе избирательных кампаний. Для продвижения нужных им кандидатов в органы власти используются подконтрольные им средства массовой информации. Вся работа государственной машины направляется на подавление оппозиции. Проводимые в стране выборы нельзя назвать ни честными, ни свободными. От безальтернативных выборов, проводимых в советском государстве, мы перешли к возможности выбирать одного из множества кандидатов, представленных государственным аппаратом.

Наиболее активным и организованным слоем общества в России, в отличие от стран Запада, является слой управленцев, составляющих государственный аппарат, а не предприниматели. Управленцы России, так же как и в других странах Востока (пример голосования в Ираке, Туркмении, Узбекистане) мобилизуют на участие в выборах органов государственной власти массу населения, зависящего от них (мало образованного, неимущего, связывающего защиту своих прав с государственным аппаратом). Таким образом, через демократический институт голосования удается поддерживать не демократические режимы и диктаторские формы правления. В странах Запада в избирательных кампаниях наоборот участвует в основном образованная и обеспеченная часть электората, для которого свобода и демократия являются высшими ценностями (8).

Традиция не участия населения в государственных делах не позволяет возникнуть в стране демократическому политическому режиму, который провозглашен в ст. 1 Конституции РФ.

Для представителя материалистической школы, очевидно, что демократический политический режим не может возникнуть без соответственной социально-экономической основы. Как отмечалось выше, общество, большинство которого состоит из неимущих, зависимых от милости государства людей не поддержит демократические идеи. Собственникам капитала, которые могли бы помочь демократическим партиям, на примере дела Ходорковского показали, что с ними будет, если они осмелятся это сделать.

3. Республиканская форма правления

Конституция РФ провозглашает Россию республикой (ст. 1). Однако, большинство населения страны, не обладает собственной правовой идеологией. Для него характерен правовой нигилизм. Такое население не нуждается в парламенте. Ему нечего поручить своим представителям в законодательном органе. Так же как крестьянская масса во Франции в середине 19 века (9), большинство населения России нуждается в «хозяине», который будет заботиться о нем, как фермер заботится о своей скотине. Государственная пропагандистская машина на протяжении 90-х годов XX века усиленно доказывала населению страны ненужность парламента, всячески подрывала его авторитет. Так же в свое время действовали национал-социалисты в Германии. Результат оказался достигнутым. Большинство населения России сегодня готово поддержать введение диктатуры одного человека в стране.

7 декабря 2003 года страна сделала еще один шаг к тому, чтобы превратить республику в чистую формальность, так же как это сделано во многих странах Африки и Азии. Значительная часть избирателей поддержала идею формирования Государственной Думы из чиновников, выбранных президентом страны, которые создали ядро партеобразного объединения «Единая Россия». Таким образом, люди высказались против принципа отделения политиков от бюрократии, за то, чтобы функции политиков выполняли назначенные президентом чиновники. Формирование представительных органов из чиновников ликвидирует разделение властей, провозглашенное в ст. 10 Конституции РФ. Этот принцип подменяется разделением функций между бюрократией, назначенной в правительство и в представительные органы. Вся эта бюрократия иерархизирована и подчинена президенту страны, его администрации.

Избиратели отказали в доверии демократическим партиям, отдав свои голоса партиям авторитарной ориентации (коммунисты, жириновцы, блок «Родина»). Представители этих партий не против установления диктатуры, но они не довольны конкретным диктатором и хотели бы на этом месте иметь своего человека. Только в этом еще можно усмотреть жалкие остатки республики в России.

Обюрокрачивание Совета Федерации произошло еще раньше. Он состоит из чиновников, назначенных представительными органами регионов и главами регионов России. Централизация управления Советом Федерации идет полным ходом. Этот орган становится все более послушным инструментом власти президента (10).

Порядок занятия должности главы государства доказывает наличие олигархической формы правления в России. Прежний глава государства, по согласованию с узкой группой людей, находящихся при его дворе, определил себе преемника. Контроль за основными средствами массовой информации позволил легко убедить население в том, за кого надо голосовать. Не санкционированные политической олигархией кандидаты на должность главы государства не имеют шансов победить на выборах, ход которых находится под контролем политтехнологов. Проводимые в России выборы нельзя признать свободными.

Расширить власть главы государства России, за счет ограничения роли представительных органов позволила теория скрытых полномочий Президента РФ, поддержанная Конституционным Судом РФ. Единоличная власть главы государства вводится под прикрытием необходимости обеспечения гарантий действия Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ). Как и во многих странах Востока, Африки и Латинской Америки реальная власть главы российского государства значительно превышает, закрепленную в Конституции. Фактически сегодня глава государства руководит правительством, направляет деятельность парламента, использует правоохранительные органы для борьбы с оппозицией, способен воздействовать на судебные органы для вынесения нужных ему решений по отдельным делам, с помощью средств массовой информации влияет на развитие общественного сознания. Умело используя своих представителей в различных бизнес структурах глава государства мобилизует финансовые средства для достижения определенных политических задач.

Для всех стран Азии, Африки и Латинской Америки свойственна тенденция установления правления военных (11). В России она проявляется не столь открыто. Военные приходят во властные структуры не в результате государственного переворота, а в ходе осуществления кадровой политики президента, который сам являлся военным и остается им по своему духу (12).

Таким образом, республиканская форма, закрепленная в писаном праве России, служит маской для прикрытия традиционного для стран Востока единоличного правления, опирающегося на бюрократию (номенклатуру). Такую форму правления можно назвать диктатурой одного человека, власть которого опирается не на насилие, а на традиции. Она сменяет основанную на традиции монархию. Применять насилие для удержания власти нет необходимости, так как население восточных цивилизаций привыкло к персонификации власти и концентрации ее в руках одного человека. Оно не понимает, зачем нужна оппозиция и представительные органы.

4. Суд

Российская Конституция провозглашает независимость судей и подчинение их только закону и Конституции (ч. 1 ст. 120). Данные положения часто не воспринимаются самими судьями. Они привыкли чувствовать себя членами единой корпорации управленцев страны. Если возникает конфликт между государством в лице его чиновников и гражданином, то они интуитивно становятся на сторону государства. К этому добавляется экономическая зависимость судебных органов от иных властных органов при прямом нарушении ст. 124 Конституции РФ. Управленческие элиты, как в центре, так и в регионах делают все возможное для того, чтобы сформировать корпус судей из числа этактически настроенных лиц. Они так же принимают меры к тому, чтобы руководство судебных органов состояло из людей, с которыми можно договариваться. Нарисательным стал термин «басманный суд» (13). Подчинение судей исполнительной власти превращает конституционные права граждан в условно существующие. Ими можно воспользоваться только при условии отсутствия возражения со стороны государственного аппарата.

Отсутствие гражданской позиции у части судей приводит к тому, что они понимают свою независимость как возможность творить произвол, выносить пристрастные, не объективные решения (14).

Все это не придает авторитета судебной власти, и она не может играть ту стабилизирующую роль, которую играют суды на Западе. Более того, продолжают иметь место факты использования судебных органов как орудий подавления независимых от государства средств массовой информации.

5. Федерализм

Ст. 1 Конституции РФ провозглашает Россию федеративным государством. Однако федерация образуется там, где существует республиканская форма правления в центре и в регионах. При отсутствии реального участия населения в государственных делах, федерализм подменяется децентрализованным управлением населением страны. Отношения между страной и ее частями представляются как отношения между управленческими элитами центра и регионов. В печати это называют «феодалной раздробленностью».

Консолидация управленческого класса, усиление власти главы государства, что стало ярко проявляться с начала XXI века, вылились в процесс постепенной унитаризации государственного устройства страны. Представители Президента РФ в созданных им округах постепенно превращаются из контролеров в глав укрупненных регионов, подминающих под себя конституционные органы субъектов Федерации. Уже

существенно подорвана финансовая самостоятельность регионов. Нарастание духа вождизма позволило московским элитам назначить в ряде субъектов Федерации на должность главы регионов послушных президенту лиц. Эти назначения без труда были узаконены посредством голосования населения региона.

6. Местное самоуправление

«Европейская хартия местного самоуправления» 1985 года определяет местное самоуправление как главную основу демократического строя. Конституция РФ признает местное самоуправление и провозглашает его самостоятельность, отделенность от органов государственной власти (ст. 12). Однако пассивность населения приводит к тому, что муниципальные органы становятся просто органами децентрализованного, оторванного от общества государственного управления. Не обладающие поддержкой населения выборные муниципальные органы легко попадают в зависимость от выше стоящих государственных органов и становятся их придатком. Этому же способствует и финансовая зависимость муниципалитетов от государства (15). «Вертикаль власти» свойственная советской системе и отчасти разрушенная в 90-х годах XX века постепенно восстанавливается.

Политику имитации превращения России в европейскую державу поддерживает служилая отечественная интеллигенция. Ученые юристы, используя методологию позитивизма, отказываются исследовать реально возникающие конституционные отношения. В своих работах, они говорят о писаных конституционных нормах, как о реально действующих. Это позволяет находить в современной России конституционализм, демократию, республику, разделение властей, наклеивать на институты, имеющие восточное происхождение западные ярлыки. Глава государства, который более похож на монарха или диктатора, называется президентом. Навязывание обществу продления срока полномочий главы государства на очередной срок называют выборами (16).

Все сказанное не означает полного краха демократических реформ в России. Наряду с консервативным большинством в обществе все больше увеличивается слой людей, которые стремятся к свободе и демократии, подчинению государственной бюрократии народу. Часть интеллигенции, не желающей служить государственному аппарату, вступила в борьбу с ним за умы людей. В России очень медленно, но все же формируется гражданское общество, толпа преобразуется в осознающий свои интересы, организованный народ, который сумеет рано или поздно превратить декларацию о своем суверенитете в жизнь. Конституционные нормы будут приобретать все большую силу по мере того, как будет формироваться российский гражданин и российский народ. Всякие контрреформы сменяются новым подъемом демократического движения. Впереди у нас третья попытка перехода к республиканской форме правления в России (первая попытка 1905-1917 год; вторая 1989-2000 год).

Сноски:

1. Gordon George J. Public administration in America N.Y. 1978. С. 33.
2. Васильев Л.С. История Востока. В 2-х томах. Т. 2. М.: Высшая школа. 1998. С. 432-433.
3. Скидмор М.Дж., Трипп М.К. Американская система государственного управления. М.: СП «Квадрат», 1993. С. 50-51.
4. Васильев Л.С. История Востока. В 2-х томах. Т. 2. М.: Высшая школа. 1998. С. 432.
5. Тамош Г.М. О постфашизме // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2000, № 3. С. 7.
6. Железнова М. Чтоб тебя цензор обкорнал! // Новая газета. 2001. № 21. С. 11.
7. Космынин А. Власть имиджа // Новая газета. 2001. № 92. С. 4.
8. Скидмор М.Дж., Трипп М.К. Американская система государственного управления. М.: СП «Квадрат», 1993. С. 28-29.
9. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е, т. 8. С. 207-208.
10. Железнова М. Егор Строев сдал пост спикера Совета Федерации // Новая газета. 2001. № 89. С. 3.
11. Чиркин В.Е. Основы сравнительного правоведения. М.: Издательский дом «Артикул», 1997. С. 171-172.
12. Шаблинский И. Расколотое общество, консолидированная власть // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2002. № 2. С. 91.
13. Потемкинская деревня строится комплексно // Новая газета. 2003. № 97. С. 2.
14. Печников Ю. Укрощение Фемиды // Новая газета. 2001. № 85. С. 4.
15. Либоракина М. Атрибут вертикали власти или основа гражданского общества? // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2003. № 3. С. 145, 149.
16. Конституция РФ. Комментарий. М.: Юридическая литература, 1994. С. 60.

27. Нарушение государством прав граждан на информацию

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

С. 30

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

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

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

С. 31

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

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

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

Высшие органы государства могут скрывать свою организующую деятельность, направленную на нарушение прав граждан, выносить тайные решения о совершении того или иного акта, перекадывая вину за его совершение на подчиненных. Например, в России независимость от государства ряда

С. 32

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

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

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

С. 33

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

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

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

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

Тема нарушения информационных прав граждан государством и его органами нуждается в глубоком исследовании. Необходимо подробное описание составов правонарушений, выявления причин их совершения. Только на этой основе общество может выработать эффективные меры ответственности виновных за данные правонарушения.

Сноски:

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