

ДЕНИСОВ С.А.

**СБОРНИК
ПУБЛИКАЦИЙ**

**Для семинарских занятий
по теории государства и права**

Том III

На правах рукописи

**ЕКАТЕРИНБУРГ
2010**

Содержание:

Содержание:	2
Тема 19: Реализация права и правоприменение.....	4
1. Денисов С.А. Избирательное правоприменение в административной правовой системе.....	4
// Человеческая жизнь: ценности повседневности в социокультурных программах и практиках. В 2 т. Т. 2. Екатеринбург. 2007. С. 90-93.....	4
2. Денисов С.А. К вопросу о реализации в России Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод	6
// Российская Федерация в Совете Европы: Проблемы применения норм о защите прав человека. Материалы Международного семинара (17-18 апреля 1997 года). Екатеринбург. 1998. С. 44-45.....	6
3. Денисов С.А. Нейтрализация норм материального права с помощью норм процессуального права	7
// 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.....	7
4. Денисов С.А. 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.	10
5. Денисов С.А. Механизм нейтрализации конституционных прав и свобод человека и гражданина, действующий в субъектах Федерации.....	12
Тезисы выступления на конференции в Международном институте экономики и права. Г. Тюмень, 2003 года	12
6. Механизм нейтрализации прав граждан в сфере государственного управления	15
// Государство и право, 2003. № 11. С. 18-20 (сокращенный вариант)	15
// Административно-правовой статус гражданина. М.: Институт государства и права АН РФ, 2004. С. 96-106.	15
1. Правовой механизм нейтрализации прав граждан	15
2. Условия действия механизма по нейтрализации прав граждан	19
7. Денисов С.А. Механизм нейтрализации норм, закрепляющих федеративное устройство государства	20
// Российская государственность в начале XXI века: тенденции, проблемы, перспективы. Материалы VIII-й Всероссийской конференции «Государство, право, управление – 2008». Ч. 1. М.: ГУУ, 2008. С. 113 – 117. ...	20
8. Денисов С.А. Влияние политической и правовой культуры общества на реализацию норм Конституции РФ 1993 года.....	23
// www.gu.ur.ru/Studies/Studies_Ur.htm	23
9. Денисов С.А. Механизм нейтрализации прав граждан на получение общественно-значимой информации и задачи его демонтажа // www.gu.ur.ru/Studies/Studies_Ur.htm	27
1. Социально-экономический элемент механизма нейтрализации	27
2. Политико-организационный элемент механизма нейтрализации права на информацию	28
3. Идеологический элемент механизма нейтрализации прав граждан на информацию	29
4. Правовая система как элемент механизма нейтрализации прав граждан на получение информации	29
Защита права граждан на получение информации	31
5. Правовые меры по демонтажу механизма нейтрализации прав граждан на информацию	32
Заключение.....	35
10. Денисов С.А. Основные проблемы защиты прав человека в современной России.....	36
// Правовая защита частных и публичных интересов: Материалы Общероссийской межвузовской научно-практической конференции (22-23 января 2003 года) / Отв. Ред. Б.И. Ровный. Челябинск: Изд-во «Фрегат», 2003. С. 25-34.	36
11. Денисов С.А. Субъективный элемент механизма нейтрализации норм Конституции РФ 1993 года.....	41
Статья написана сборника Кубанского государственного университета. Ноябрь 2003.	41
12. Денисов С.А. Этатизм, как идеологическая основа нейтрализации действия норм Конституции РФ.....	43
// www.gu.ur.ru/Studies/Studies_Ur.htm	43
13. Денисов С.А. Конституционное обеспечение автономии общества от государства.....	45
Тема 22: Правонарушения	48
1. Правонарушения как путь движения к новому строю	48
Теневая экономика как угроза национальной безопасности: Материалы к Всероссийской научно-практической конференции. Казань: Изд-во «Таглитат» Института экономики, управления и права (г. Казань), 2006. С. 23-27.	48
2. Денисов С.А. Типичные правонарушающие состояния в сфере регулирования конституционного права // Правовые состояния и взаимодействия: историко-теоретический, отраслевой и межотраслевой анализ. Материалы VII международной научно-практической конференции. Ч. 1. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2006. С. 310 – 316.	50

3. Денисов С.А. Влияние бюрократического характера государства, позитивного права и общества на преступность в стране // Современная преступность: состояние, тенденции, средства преодоления. Материалы Всероссийской научно-практической конференции (22-23 апреля 1999 года). Екатеринбург. 1999. С. 24-26.	53
Тема: Юридическая ответственность	55
1. Денисов С.А. Интересы управленцев и тенденции развития юридической ответственности в России // Юридическая наука и юридическое образование в России на рубеже веков: состояние, проблемы, перспективы (Материалы региональной научно-практической конференции) Ч. 2. Тюмень. 2001. С. 202-207.....	55
2. Нейтрализация правоохранительной деятельности органов государства в интересах управленческих групп .	57
// Проблемы юридической ответственности. Материалы научно-практической конференции. (25 мая 2000) Челябинск. 2001. С. 23-26.	57
3. Нейтрализация правоохранительной деятельности органов государства.....	59
// Вестник Тюменского государственного университета. 2000. № 4. С. 181-186.	59
4. Денисов С.А. Механизм нейтрализации института юридической ответственности должностных лиц	63
// Государство, право, управление: Материалы IV Всероссийской научно-практической конференции / Под ред. М.И. Абдулаева, С.И. Некрасова. Вып. 1. М.: ГУУ, 2004. С. 113- 117.	63
5. Денисов С.А. Влияние административного характера государства на юридическую ответственность в современной России	66
6. Денисов С.А. Не эффективная юридическая ответственность, как средство нейтрализация норм конституционного права	69

Тема 19: Реализация права и правоприменение

1. Денисов С.А. Избирательное правоприменение в административной правовой системе

// Человеческая жизнь: ценности повседневности в социокультурных программах и практиках. В 2 т. Т. 2. Екатеринбург. 2007. С. 90-93.

С. 90

Административной называется правовая система, реализующую в первую очередь интересы обособленных от общества управленческих групп, составляющих государственный аппарат¹. Реализация права в таких правовых системах зависит только от воли управленцев. Влияние общества на их поведение минимально. Вследствие этого к норме права подходят как к инструменту, который может применяться в одних случаях и не применяться в других.

1. Для административных правовых систем характерно не равенство субъектов права. Люди разделяются по их месту в государственном аппарате, приближению к властным субъектам или полезности для государственного аппарата. Неравенство может открыто закрепляться в правовых нормах (кастовые и сословные общества) или скрываться. Тогда оно реализуется через не равное применение нормы права к разным субъектам. Так, отдельные субъекты могут обеспечиваться большей защитой от правонарушений. Например, по ходатайству руководства партийного отделения «Единой России» г. Екатеринбурга, правоохранительные органы возбудили уголовное дело в отношении А. Каленова за порчу агитационных плакатов этой организации. Порча плакатов иных организаций не пресекается или содержит состав лишь административного правонарушения².

Неравенство может заключаться в отказе от применения юридической ответственности к отдельным субъектам. Например, прокуратура прекратила уголовное дело в отношении жены бывшего

С. 91

губернатора Саратовской области, которая присвоила себе два коттеджа на сумму около 3 млн. руб³. Рядовые граждане получают наказание в виде лишения свободы на длительные сроки за хищения в гораздо меньших размерах.

Формирование органов власти в административных государствах осуществляется на основе личной преданности чиновников руководителю организации или государства. В свою очередь, в обмен на лояльность подчиненных, руководитель проявляет не беспристрастное отношение к ним, опекает их, в частности, защищает их от юридической ответственности за совершаемые ими правонарушения.

2. Для удержание населения в повиновении управленцы часто применяют прием зарегулированности общественных отношений. В этих условиях большинство субъектов права идут на нарушение их. Управленческий аппарат сам не мешает массовым правонарушениям. Они становятся обычной практикой. Но в случае необходимости применить репрессии к тому или иному человеку или организации, сделать это легко, на законных основаниях. В практике это получило название «приговорить жить по закону». Например, в 2003 г. в России был введен в действие ГОСТ Р42044-2003 «Наружная реклама на автомобильных дорогах и территориях городских и сельских поселений», который поставил вне закона 90 % всех рекламных конструкций в России. Естественно это не привело к сносу этих рекламных сооружений⁴. Просто должностные лица стали применять ГОСТ очень избирательно. Большинству рекламных компаний, близко связанных с администрацией территорий или прямо находящихся в собственности лиц, опекаемых бюрократией было позволено его нарушать. Санкции стали применяться к тем рекламным компаниям, которые почему-либо оказались не в дружбе с государственными чиновниками.

При массовости правонарушений государственные органы просто не в состоянии применять норму ко всем нарушителям. Ее применяют к тем, кто «попал под руку».

3. Применение нормы права к отдельным субъектам часто носит показательный характер. Показательное правоприменение

¹ Денисов С.А. Административизация правовой системы. Екатеринбург, 2005. С. 440-542.

² Истомина М. «Он не собирается скрываться от суда» // Коммерсантъ. 2006. 23 декабря. С. 12.

³ Раскаяние в особо крупных размерах // Коммерсантъ-Власть. 2005. № 20. С. 28.

⁴ Бордюг Т., Соболев С. News Outdoor попала под ГОСТ // Коммерсантъ. 2006. 19 декабря. С. 1. 11.

с. 92

может иметь значение общей превенции в борьбе с правонарушениями. Они могут являться политическим мероприятием. Так, для того, что запугать население страны, посеять страх репрессивные органы в сталинский период отправляли в места лишения свободы всех, кто по какой-то причине попал под подозрение о нелояльности существующему строю и вождю.

Посредством избирательного применения права к отдельным субъектам государственная бюрократия создает видимость бурной деятельности по решению каких-то общественных проблем. Так, для того, что снять с себя ответственность за недостатки в развитии экономики сталинское государство провело ряд показательных дел по обвинению старых специалистов во вредительстве. Административное государство не может серьезно бороться с коррупцией. Но оно вынуждено привлекать к ответственности часть коррупционеров для обозначения этой борьбы. Обычно «козлами отпущения» становятся чиновники нижнего и среднего уровня.

По отдельным показателям правоприменения может осуществляться оценка деятельности органов власти. Для того, чтобы создать видимость хорошей работы по раскрытию преступлений в органах милиции России осуществляют сокрытие от учета фактов преступлений. Уголовные дела по ним не возбуждаются.

4. Избирательное правоприменение осуществляется в ходе борьбы за власть. Лица, успешно совершившие государственный переворот, к ответственности не привлекаются. Победителей не судят. Проигравших ждет привлечение к ответственности за реальные или мнимые правонарушения.

Юридическая ответственность применяется к членам оппозиции. Так, в Киргизии, пока Президентом страны являлся А. Акаев, представители оппозиции привлекались к уголовной ответственности и находились в местах лишения свободы⁵. После того, как Акаев был лишен власти, члены оппозиции вышли из мест лишения свободы и инициировали привлечение к ответственности родственников А. Акаева.

5. Избирательное правоприменение используется в качестве инструмента оказания давления на соседние страны. Так, в ходе конфликта с Грузией и Молдавией российское руководство задействовало Роспотребнадзор, который вдруг обнаружил, что поставляемые

с. 93

в страну продукты из Грузии и Молдавии не качественны и наложил запрет на их поставку и продажу в России⁶.

6. Возможности избирательного правоприменения связаны со свободой усмотрения, которая предоставляется должностным лицам в административных правовых системах. Норма не предусматривает ясных условий для принятия того или иного решения. На характер правоприменения влияет коррупция, типичная для административных правовых систем, которая может иметь системный характер. Возможность различного решения одинаковых дел обеспечивается противоречивостью норм права. Отсутствие единообразного применения права подчас обосновывается ссылками на целесообразность.

Для избирательного правоприменения свойственна своя технология (порядок прохождения стадий правоприменения). Сначала решается вопрос к какому субъекту надо применить норму права (выбирается «жертва») и какое решение должно иметь место, а затем уже ищутся основания для применения норм права (собирается компрометирующий материал).

7. Избирательное правоприменение играет решающее значение для поддержания власти государственной бюрократии в обществе. С его помощью государственный аппарат избавляется от лиц, которым чужды бюрократические ценности. Избирательное правоприменение позволяет бюрократии устранять оппозицию, бороться с инакомыслием. В экономической сфере, ставя предпринимателей в не равное положение, бюрократия обеспечивает привилегии тем, кто связан с ней и устраняет с экономического поля тех, кто выступает против нее. Таким образом, бюрократия становится экономически господствующим классом общества. Избирательное правоприменение обеспечивает привилегированное положение бюрократии⁷.

Необходимо обращать внимание на специфику правоприменительной деятельности чиновников и органов власти в административных правовых системах в не меньшей степени, чем на идеальные принципы правоприменения, о которых говорят учебники.

⁵ Березовский В. С «народного генерала» сорвали погоны // Российская газета. 2001. 24 января. С. 15.

⁶ Арсюхин Е., Кобылкина И. Вода без газа // Российская газета. 2006. 6 мая. С. 1,2.

⁷ Мальцева Л. Мэр дому твоему // Российская газета. 2006. 16 ноября. С. 6.

2. Денисов С.А. К вопросу о реализации в России Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод

// Российская Федерация в Совете Европы: Проблемы применения норм о защите прав человека. Материалы Международного семинара (17-18 апреля 1997 года). Екатеринбург. 1998. С. 44-45.

С. 44

Вступление России в члены Совета Европы ставит на повестку дня достаточно сложные вопросы. Сможет ли РФ реализовать Европейскую конвенцию? Какой правовой инструментарий внутреннего права понадобится для воплощения ее норм в жизнь (конкретизирующие нормы, санкции, выбор субъектов, способных осуществлять контроль за реализацией норм)? Чтобы ответить на них, необходимо уяснить, в каких **социально-экономических и политических условиях** будет реализоваться ЕКПЧ в России.

Развитие **экономики** России ниже, чем в развитых европейских странах. Поэтому страна не может достичь европейских стандартов содержания лиц в пенитенциарных учреждениях (ст. 3 Конвенции). Из-за значительных материальных затрат трудно будет

с.45

реализовать и другие нормы: требующие развития судебной системы (ст. 5 и 6 Конвенции), роста числа юристов (подпункт «с» п. 3 ст. 6 Конвенции).

Отношения собственности, сложившиеся в стране, приводят к тому, что основные общественные богатства стали находиться под контролем небольшой группы лиц, состоящей из государственных чиновников и приближенных к ним предпринимателей. Эта социальная группа не заинтересована в осуществлении прав человека, которые приведут к ограничению их привилегий и произвола. Большая часть населения, лишённая реальной возможности распоряжаться и пользоваться общественными благами, в силу этого, не обладает достаточной правовой культурой и организованностью для того, чтобы воспользоваться такими инструментами защиты своих прав как суд. Она склонна искать помощи и покровительства у разного рода вождей.

Государственная власть, политические партии РФ отражают настроения и интересы перечисленных групп общества. Поэтому, нет надежды на то, что нормы конвенции найдут реальную, (а не только на словах) политическую поддержку в России.

Форма организации государства отличается тем, что законодательная и судебная ветви власти слабы. Дисбаланс властей создает угрозу нарушения прав человека со стороны исполнительной и президентской власти.

Изложенное позволяет сформулировать следующие **задачи** внутренней правовой политики, направленной на реализации норм Конвенции.

1. Приоритетное внимание следует уделить защите прав граждан от административного государственного вмешательства. Предоставление прав гражданам, необходимо сопровождать: (а) установлением четких запретов для государственных служащих посягать на эти права; (б) введением жестких штрафных санкций за нарушение запретов.

В первую очередь требуется защита имущественных прав граждан и их объединений. Это позволит поднять уровень жизни населения, приведет к формированию среднего слоя, способного на деле использовать субъективные права, предоставленные нормами Конвенции для защиты своего интереса.

2. Важнейшим инструментом реализации норм Конвенции является развитая судебная система. Кардинальное сокращение административных функций государственного аппарата позволило бы сократить сам аппарат и, за счет сэкономленных средств, реализовать программу развития судебной системы: ввести в действие институт мировых судей, судебных приставов, распространить на всю страну суд присяжных, дифференцировать судопроизводство, поднять престиж должности судьи и исключить из состава судейского корпуса лиц, не способных на высоком профессиональном уровне исполнять свои функции.

3. Денисов С.А. 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 года⁸ 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»)⁹. 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)¹⁰. 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.

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 реализации¹¹. Поэтому Президент РФ может не выполнять возложенные на него обязанности гаранта Конституции РФ (ч. 2 ст. 80

⁸ Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

⁹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1978. № 28. Ст. 441.

¹⁰ Российская газета. 1993. 25 декабря.

¹¹ Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий. М., 1997. С. 285-296.

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» 1995¹² 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)¹³. 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 года¹⁴. 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»¹⁵.

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 репрессий¹⁶. Расправа над личными противниками Сталина была обеспечена принятием Постановления ЦИК «О внесении изменений в действующие уголовно-процессуальные кодексы союзных республик», упростившего процесс расследования дел террористических организациях¹⁷. Превратить правосудие в осуществление

¹² СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.

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

¹⁴ Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1989. № 22. Ст. 416.

¹⁵ Савицкий В.М. Организация судебной власти в Российской Федерации. М.: Издательство БЕК. 1996. С. 45.

¹⁶ Кудрявцев В., Трусов А. Политическая юстиция в СССР. М.: Наука, 2000. С. 221-232; 279-287.

¹⁷ СЗ СССР 1934. № 64. Ст. 459.

политических репрессий позволял номенклатурный порядок замещения должностей судей и прокуроров в Советском государстве, не надлежащая защита подозреваемых, о чем говорит И.Л. Пастухов¹⁸.

Пренебрежение нормами, устанавливающими порядок имплементации материальных норм международного права¹⁹, 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 год²⁰ 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 человека²¹.

Механизм нейтрализации норм материального права, по своим структурным элементам тождественен механизму реализации права, который описывал И.Я. Дюрягин²². 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. Баранов²³.

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.

¹⁸ Пастухов И.Л. Концептуальные основы реформы уголовного судопроизводства в России // Государство и право. 2002, № 5. С. 17.

¹⁹ Марочкин С.Ю. Проблемы эффективности норм международного права. Иркутск, 1988. С. 74.

²⁰ Международный Пакт о гражданских и политических правах. М., 1990.

²¹ Игнатенко Г.В. Совет Европы и права человека // Совет Европы и Россия. Спецвыпуск. 2002. С. 2.

²² Исполнение законов // Советское государство и право. 1991. № 7. С. 5-6.

²³ Теория государства и права: Учебник /Под редакцией В.К. Бабаева. М.: Юрист, 1999. С. 314-317.

4. Денисов С.А. 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 права. В правозащитных изданиях много говорится о недостатках процедур контроля прокуратуры и международных правозащитных организаций за исполнением должностными лицами и органами российского государства своих обязанностей. Это приводит, например, к систематическим нарушениям прав и свобод граждан в Чечне (11).

Должностные лица безбоязненно посягают на права и свободы граждан в силу того, что процесс возможного привлечения их к юридической ответственности носит внутрикорпоративный характер. Руководитель органа власти или учреждения сам решает, наказать подчиненного за посягательства на права граждан (привлечь к ответственности в дисциплинарном порядке, передать материалы в правоохранительные органы) или поощрить за это. Например, сегодня, руководители органов власти в России часто поддерживают закрытость работы своих подчиненных, нарушая требования ч. 4 ст. 29 Конституции РФ.

Законодатель может уклониться от нормативного закрепления процедур защиты прав и свобод граждан. Так, в СССР только в 1989 году был принят Закон «О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан» (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.

Существенно мешает защите прав и свобод граждан усложненный судебный порядок этой защиты. Силы и средства, затрачиваемые на восстановление права, могут превышать полученный результат. Есть надежда на то, что 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 судейского 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.

5. Денисов С.А. 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 Конституционным 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 года²⁴).

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 года²⁵).

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 года²⁶, от 21 июня 1996 года²⁷, от 22 января 2002 года²⁸, Определение Конституционного Суда РФ от 22 октября 1999 года²⁹).

Пытаясь централизовать управление в регионах, управленческие элиты субъектов Федерации ограничивают право граждан на самоуправление. Отмечается, что такие попытки носят массовый характер³⁰. 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)³¹. 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 года)³². 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)³³. В Москве, право на выбор места жительства

²⁴ Собрание законодательства РФ. 2001. № 7. Ст. 701.

²⁵ Вестник КС РФ. 2000. № 3. С. 35-38.

²⁶ Вестник КС РФ. 1994. № 6.

²⁷ СЗ РФ. 1996. № 27. Ст. 334.

²⁸ Российская газета. 2002. 31 января.

²⁹ Вестник КС РФ. 2000. № 2. С. 4.

³⁰ Вакуум права порождает произвол // Российская Федерация. 1998. № 5. С. 32.

³¹ Российская газета. 1997. 6 февраля. С. 4.

³² Вестник КС РФ. 2000. № 2. С. 13-18.

³³ Российская газета. 2000. 16 мая. С. 7.

ограничивали косвенным путем, обязав прибывающих на постоянное место жительства выплачивать сбор в размере 500 минимальных размеров оплаты труда³⁴.

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 влияние на деятельность прокурора субъекта Федерации, поскольку он назначается по согласованию с руководством субъекта (ч. 3 ст. 129)³⁵.

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.)³⁶, 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 уменьшался³⁷. 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 судов³⁸.

2. Социально-экономические препятствия реализации прав человека и гражданина

Социально-экономической проблемой большинства регионов страны является неимущее положение значительной части населения, которое зависит 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 рублей³⁹.

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»⁴⁰. 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.

³⁴ Вестник КС РФ. 2000. № 3.

³⁵ Надзор за законностью правовых актов // Законность. 1999. № 9. С. 21; Титов Ю. Органы прокуратуры и проблемы федерализма // Законность. 1999. № 6. С. 4.

³⁶ Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2000. № 31. Ст. 3205; 2001. № 7, ст. 608.

³⁷ Макаров Н. Надзор за нормотворчеством как профилактика беззакония // Законность. 1998. № 8. С. 2; Надзор за законностью правовых актов // Законность. 1999. № 9. С. 17-19.

³⁸ 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.

³⁹ Шкель Т. Половина правды. Законодатели обманывают народ на три триллиона рублей // Российская газета. 2003, № 32. С. 1.

⁴⁰ 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.

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.

6. 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 литературе⁴¹. 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 ...)⁴².

Законодатель прямо может 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 РФ⁴³.

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 крае⁴⁴.

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 прежней⁴⁵. На основании устных распоряжений руководства республики Калмыкия единственная в

⁴¹ Исполнение законов // Советское государство и право. 1991. № 7. С. 5-6.

⁴² Защита прав человека. Сборник документов. 1998-2000. М.: Юридическая литература, 2001. С. 445-446.

⁴³ 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.

⁴⁴ Определение Конституционного Суда РФ № 41-О // Российская газета. 2000. 16 мая. С. 7.

⁴⁵ Левина А. Катастрофы под грифом «секретно» // Новая газета. 2003. № 17. С. 4.

Элисте типография отказалась печатать газету «Советская Калмыкия сегодня», а местные отделения связи отказались распространять эту газету среди подписчиков⁴⁶.

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 осуществление⁴⁷. 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 лиц⁴⁸.

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 вопросам⁴⁹.

Реализация ряда прав граждан связана с предоставлением ими в органы власти большого количества документов⁵⁰. 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 времени⁵¹. 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

⁴⁶ 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. Реализация ряда прав граждан связана с предоставлением ими в органы власти большого количества документов⁴⁶. 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 времени⁴⁶. 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 регион граждане получают регистрацию на определенное время, а затем должны продлевать ее, уплачивая соответствующие дополнительные сборы⁴⁶.

Известно, что значительное число прав граждан, не может быть осуществлено личностью, без вынесения компетентными органами соответствующих актов правоприменения⁴⁶. 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»⁴⁶ 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

⁴⁷ Юридическая процессуальная форма: Теория и практика. М.: Юридическая литература, 1976. С. 109-110.

⁴⁸ Кандыбина Е. Конституция РФ о доступе к информации // Правозащитник. 2002. № 1. С. 101.

⁴⁹ Левина А. Касьянов с Шандыбиным идут на митинг // Новая газета. 2003. № 21. С. 4.

⁵⁰ Реализация прав граждан в условиях развитого социализма. М.: «Наука», 1983. С. 98.

⁵¹ Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР // СП СССР. 1960. № 6. Ст. 33.

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 регион граждане получают регистрацию на определенное время, а затем должны продлевать ее, уплачивая соответствующие дополнительные сборы⁵².

Известно, что значительное число прав граждан, не может быть осуществлено личностью, без вынесения компетентными органами соответствующих актов правоприменения⁵³. 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»⁵⁴ 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 годы⁵⁵. В США в последние годы общественные движения борются за принятие законов, обеспечивающих прозрачность деятельности органов власти, в частности, ограничивающих проведение закрытых заседаний⁵⁶.

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)⁵⁷. 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.

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 человека⁵⁸.

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»)⁵⁹. 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

⁵² 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.

⁵³ Витрук Н.В. Акты применения права в механизме реализации прав и свобод личности // Правоведение. 1983. № 2. С. 4.

⁵⁴ СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.

⁵⁵ Привалов А. Об удачном заседании правительства // Эксперт. 2003. № 5. С. 12.

⁵⁶ Шмул Р. Подотчетность правительства и общественный контроль // <http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0800/ijdr/schmuhl.htm>

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

⁵⁸ Четвернин В.А. Идеология прав человека и принципы разделения властей в Конституции РФ // Становление конституционного государства в посттоталитарной России. Вып. 1. М.: ИПП РАН, 1996.

⁵⁹ СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.

отмененным законом⁶⁰. 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 правонарушений 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 ответственности⁶¹.

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 граждан⁶².

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 управления⁶³. Обжалование действий (решений) должностных лиц выше стоящему начальнику, а не через специальные контрольные органы, обычно не дает положительного 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 государства⁶⁴. 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 оснований⁶⁵. Распространенным является подбрасывание гражданам, в ходе их административного задержания, наркотиков, бланков документов с целью вымогательства у этих граждан денег.

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 органов⁶⁶.

Нормы административного права представляют собой систему. Лишение человека одного права может вызывать последовательное лишение его других прав. Так, введение различных ограничений в регистрации

⁶⁰ 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.

⁶¹ Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих // Государство и право. 2000. № 4. С. 19.

⁶² Денисов С.А. Формирование контрольной ветви государственной власти для противодействия коррупции // Государство и право. 2002. № 3. С. 9-16.

⁶³ Никеров Г.И. Административное право США. М.: Изд-во «Наука», 1977. С. 152.

⁶⁴ 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.

⁶⁵ Признание генерала Пронина // Российская газета. 2003. № 68. С. 1.

⁶⁶ Всероссийский чрезвычайный съезд в защиту прав человека, 20-21 января 2001 года // Правозащитник. 2001. № 1. С. 8.

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 обслуживание⁶⁷. Людями, 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 (очереды 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 доходов⁶⁸.

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 обществе⁶⁹; (г) подавление свободы средств массовой информации⁷⁰;

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.

⁶⁷ 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.

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

⁶⁹ Smith B.C. Bureaucracy and Political Power. - Brighton: Wheatsheaf book; N.Y.: Martins press, 1988. P. 27-30.

⁷⁰ 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.

7. Денисов С.А. Механизм нейтрализации норм, закрепляющих федеративное устройство государства

// Российская государственность в начале XXI века: тенденции, проблемы, перспективы. Материалы VIII-й Всероссийской конференции «Государство, право, управление – 2008». Ч. 1. М.: ГУУ, 2008. С. 113 – 117.

С. 113

Ослабление управленческих элит центра с одновременным усилением управленцев в регионах в начале 90-х годов XX в. в России привело к закреплению в нормах Конституции РФ 1993 года федеративного государственного устройства (ст. 1, 65 – 79). За несколько последних лет расстановка сил в стране резко изменилась. Управленческие элиты центра и стоящие за ними группы собственников значительно увеличили свои властные возможности и действующие нормы Конституции стали мешать осуществлению их интересов, целей и задач. В связи с этим постепенно управленческие элиты центра создают механизм нейтрализации норм Конституции 1993 г., закрепляющих федеративное государственное устройство. Этот механизм складывается из нескольких блоков.

1. **Экономический блок** механизма нейтрализации норм права. Управленческие элиты центра воспользовались колоссальной дифференциацией в экономическом развитии субъектов Российской Федерации и стремлением руководства экономически слабых регионов, составляющих большинство среди субъектов Федерации, перераспределить в свою пользу производимый общественный продукт экономически развитых регионов, которые составляют меньшинство среди субъектов Федерации (не более 15)⁷¹. Это перераспределение осуществляется, естественно, через властные структуры центра. Проходящие через центр финансовые потоки увеличивают власть управленческих групп центра. Они начинают господствовать как над теми региональными элитами, которые по их воле получают помощь, так и над теми, кто по их воле лишается той или иной доли общественного продукта, производимого на их территории. При распределении финансовой помощи по регионам, управленцы центра, естественно, лоббировали интересы опекаемого ими крупного капитала. Последний теснил в регионах местный капитал и устранял экономическую основу власти региональных элит. Таким образом, федеративное устройство страны лишалось своей финансовой опоры. Отношения между центром и регионами все больше стали походить на отношения, складывающихся в Римской империи, где роль метрополии играл город Рим, а все остальные провинции являлись колониями. Перед провинциалами выстраивались преграды в получении гражданства города Рима.

С. 114

Усиление в регионах позиций капитала, приходящего из столицы, будет и дальше способствовать перекачке прибылей из регионов в центр. Регионы будут оставаться бедными и не способными защищать свои права, предоставленные Конституцией.

Подрыв финансовой основы самостоятельности регионов осуществляется путем уменьшения прямого поступления налогов в региональный бюджет⁷² и наполнение его за счет трансфертов из центра. «Субъекты Федерации, нуждающиеся в федеральных субсидиях, - пишет Р. Саква, - независимо от их политической ориентации, стремятся установить хорошие отношения с Кремлем, чтобы продолжалось поступление финансовых средств»⁷³. Политика выравнивания бюджетной обеспеченности регионов через перераспределение доходов, осуществляемое из центра, стимулирует сохранение иждивенческих настроений среди региональных элит, погашает их стремление к самостоятельному эффективному ведению хозяйства и обеспечивает зависимость от центра.

В условиях, когда благосостояние населения региона зависит от финансирования его из центра, населению региона выгодно было даже при выборности глав региона поддерживать человека, пользующегося поддержкой управленческих элит центра и способного выпросить что-то в столице для своего региона.

2. **Идеологический блок** механизма нейтрализации норм права. Нейтрализации действия норм, закрепляющих федеративные отношения, способствует традиционное сознание большинства россиян. В глубине души у них сохраняется вера в «доброе московского царя» и «плохих воевод» на местах, которые обижают население. Далекого от них главу государства они никогда не видели и составляют представление о нем только на основе информации из пропагандистских источников. Региональные элиты находятся рядом и скрыть их злоупотребления властью труднее, чем еще большие злоупотребления этой властью в далеком центре. Поэтому, чем дальше от столицы, тем вера в «доброе царя» крепче. Управленческим элитам центра удалось поставить под свой контроль большую часть информационного поля страны. Пользуясь этим, они создают культ главы государства и критикуют региональные управленческие элиты, вскрывают факты злоупотребления ими имеющейся властью. Региональные управленцы играют роль «козлов отпущения». В результате, даже до 2004 г. население регионов с радостью выражало доверие кандидатам на пост главы региона, которых поддержал глава государства. К тому же, такие ставленники центра опирались на мощную финансовую базу, получаемую от капитала, базирующегося в метрополии. Выборы превращались в прогнозируемое назначение представителей центра в регион. Большинство населения с радостью приняло решение о переходе к назначению глав регионов Президентом РФ⁷⁴.

Подрыв авторитета региональных элит в глазах населения, как известно, обеспечивается передачей в регионы с федерального уровня полномочий, не обеспеченных финансами.

⁷¹ Развитие бюджетного федерализма в России: от разделения денег к разделению полномочий // Российская газета. 2001. 17 февраля.

⁷² Петров О. Регионы хотят статус-кво // Российская газета. 2003. 1 апреля. С. 5.

⁷³ Саква Р. Российский регионализм, выработка политического курса и государственное развитие // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1999. № 4. С. 102.

⁷⁴ ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» // СЗ РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.

Итогом прошедшего десятилетия стало то, что большинство населения убедилось в своей неспособности использовать демократические институты для реализации собственных интересов. Поэтому оно легко отказалось от прямых выборов глав регионов и передало решение своей судьбы главе государства. Здесь

С. 115

работают те же законы, что и во Франции в середине XIX века, обеспечившие приход к власти Луи Бонапарта.

За сохранение федеративных отношений, в большей степени выступают руководители регионов-доноров. Центральные элиты противопоставляют им представления об уравнительной справедливости, распространенные в бедных регионах, традиционные для общинного сознания россиян: «Если мы бедные и зависимые от начальства в Москве, то пусть будут бедными и зависимыми все другие». Эксплуатируя идею уравнительного распределения доходов между регионами, центральные элиты претендуют на концентрацию в федеральном бюджете 85 % всех налоговых поступлений⁷⁵.

Федерации создаются на основе идеи договора, доминирующей в сознании народа частнособственнических социальных систем. Социальная система России относится к административному типу, где господствует дух иерархии, подчинения ниже стоящих выше стоящим. Это способствует выстраиванию отношений между центром и регионами, характерных для империй.

3. Политический блок механизма нейтрализации норм права. Подрыв финансовой и идеологической основы самостоятельности регионов позволяет выйти на первый план принципу, сформулированному вождем мирового пролетариата: «кадры (а не нормы Конституции) решают все». Управленческие элиты центра выстраивают иерархическую пирамиду власти в стране на основе принципа субординации. Во главе регионов ставят людей, подконтрольных центру⁷⁶. На место политиков, возглавлявших регионы, заработавших авторитет у населения своей публичной деятельностью, ставятся номенклатурные чиновники, которые обязаны своим возвышением только поддержке центральных управленческих элит. Очень часто это бывшие военные, которые привыкли к беспрекословному подчинению выше стоящему начальнику.

Послушные центру главы регионов формируют послушные им региональные парламенты. Таким образом, руководство регионов, так же как в советский период, имеет закрепленные в Конституции и законах права, но не использует их.

Управляемость глав регионов из центра помогает обеспечивать прокуратура. Используя накопившийся за многие годы компромат, она в профилактических целях возбуждает уголовные дела против отдельных руководителей, показывая всем окружающим, что может быть с теми, кто пытается быть независимым от центра.

Как известно, важнейшим инструментом подавления самостоятельности региональных элит стал аппарат полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. Постепенно из контролеров полномочные представители стали превращаться в фактических руководителей федеральных округов, принимающих не официальные, но фактически обязательные для исполнения руководством регионов решения в сфере законодательства и исполнения законов. Главы регионов все больше несут ответственность не перед избравшим их населением, а перед руководителями федеральных округов⁷⁷. Не официальные полномочия представителей Президента РФ в федеральных округах дают им большие преимущества. Их деятельность остается вне общественного контроля. За последствия реализации их решений отвечают региональные органы, которые вынуждены придавать этим решениям форму собственных властных предписаний. Аппарат полномочных

С. 116

представителей Президента РФ в федеральных округах является школой для подготовки верных центру управленческих элит, которых можно использовать для руководства регионами из центра.

Открыто не контрольной, а административной властью наделялся полномочный представитель Президента РФ в южном федеральном округе⁷⁸.

Подчинение центральной элите региональных парламентов должно быть обеспечено введением пропорциональной системы выборов. Объединяющее чиновничество всей страны партеобразное формирование "Единая Россия" с помощью административного ресурса проникло во все уголки страны. Демократические партии имеют в основном столичный характер и во многих регионах не представлены. Таким образом консолидированному аппарату управления, построенному на принципах централизма, не трудно будет подчинить себе региональные представительные органы и превратить их в подобие Советов.

Не смотря на прямой запрет вводить парламентскую форму правления в регионах, закрепленный в постановлении Конституционного Суда РФ, управленческие элиты центра решили восстановить систему управления регионами, используемую в СССР, где манипулируемые Советы и партийные конференции выбирали (а фактически, только утверждали) назначенных из центра руководителей партийных организаций регионов и глав исполнительных органов.

Переход от федеративных отношений к управлению страной из единого центра поддерживается теми главами регионов, которые исчерпали лимит доверия населения, и не надеются на повторные перевыборы.

Формирование централизованного партеобразного объединения чиновников позволило полностью поставить под контроль управленческих элит центра Государственную Думу и устранить влияние в ней региональных управленцев. Переход к пропорциональной системе выборов позволит избежать попаданию в Государственную Думу депутатов одномандатников, которые, как правило, опираются на поддержку региональных элит и выражают их интересы. Список кандидатов в депутаты Государственной Думы от партии управленцев, составленный в центре, естественно соответствует интересам управленцев центра. Совет Федерации, который по закону должен выражать интересы субъектов Федерации, оказался нейтрализован в последнее время. Региональные элиты, лоббируя свои интересы, посчитали нужным направить в него людей, представляющих центр, но обещающих что-то делать в интересах регионов. Практика деятельности Совета

⁷⁵ Развитие бюджетного федерализма в России: от разделения денег к разделению полномочий // Российская газета. 2001. 17 февраля.

⁷⁶ Ханнанов Р.А. О некоторых критериях эффективности разграничения предметов ведения и полномочий между Россией и ее субъектами // Российский юридический журнал. 1999. № 4. С. 16.

⁷⁷ Котикова Н. Конституционный парадокс // Конституционное право: Восточноевропейское Обозрение. 2000. № 2. С. 110-111

⁷⁸ По вертикали // Российская газета. 2004. № 200. С. 2.

Федерации показывает, что он довольно послушен центру и слабо встает на защиту интересов регионов.

5. **Правовые средства** нейтрализации норм Конституции. Неопределенность многих положений Конституции РФ (например, ч. 1 ст. 77) позволяет, в зависимости от реальной расстановки сил то усиливать региональные элиты, то сводить их права к простой имитации самостоятельности. Характер государственного устройства России невозможно понять анализируя только нормы официального писаного позитивного права. Юридический позитивизм дает ложную картину правовой жизни. Для анализа реальности необходим учет не писаных норм права, обеспеченных силой государства. Эти нормы имеют форму традиций, административных прецедентов, политических доктрин. С помощью законов, подзаконных актов и не писаных норм провозглашенное в Конституции федеративное устройство, так же как и в период существования СССР, может быть полностью устранено на деле. Если в 90-е годы XX в. реально действующие нормы, прямо противоречащие Конституции принимались в пользу расширения прав регионов (заключение двусторонних соглашений по разграничению полномочий между Федерацией и

с. 117

субъектами Федерации)⁷⁹, то сегодня подобная практика работает уже на усилившуюся управленческую элиту центра.

Практика царской России, а затем СССР препятствовала появлению в стране традиций автономного развития регионов. Как уже отмечалось, для населения страны более понятны и привычны нормы, типичные для империй, когда все общественные дела решаются в столице главой государства и его окружением. Люди не хотят самостоятельно решать свои проблемы в регионе.

Управленческие элиты центра усилили свою власть, взяв под контроль Федеральное Собрание страны. Это позволяет им изменить в своих интересах Конституцию и принимать законы, обеспечивающие выхолащивание духа федерализма.

Концентрация власти в руках главы государства привела к возвышению, не соответствующему Конституции норм, создаваемых главой государства. Эти нормы оформляются не только в Указах Президента. В стране вновь, как в советский период, появилась такая форма права как политическая доктрина, высказанная главой государства в его частных разговорах или публичных выступлениях. Позитивистская школа, конечно, не желает видеть этого. Но при анализе реального права видно, что нормативные требования, исходящие от главы государства, оказываются выше по своей силе норм Конституции.

Взятые все вместе элементы механизма нейтрализации норм Конституции РФ превращает эти нормы в мертвые. Россия, так же как в свое время СССР имитирует наличие федерализма, превращаясь все больше в организованную на принципах унитаризма империю. Процесс этого движения конечно не завершен. Как далеко он пойдет – покажет время. Выявленная тенденция развития государственного устройства России очень опасна. В XX веке все созданные ранее империи рухнули.

⁷⁹ Саликов М.С. Договорно-правовое регулирование федеративных отношений в России // Российский юридический журнал. 1998. № 4. С. 19.

8. Денисов С.А. 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 писанных норм права приобретают совершенно разное значение в государствах с разными правовыми культурами. Многие положения Конституции РФ 1993 года заимствованы из правовых документов развитых стран Запада. Отдельные нормы имеют гораздо более ясно выраженный демократический характер. Вместе с тем, действие этих норм права дают совершенно не такой результат, как в странах с устойчивыми демократическими традициями.

1. Конституция РФ 1993 года четко и ясно закрепляет набор **политических прав граждан**. Но в стране с глубокими патерналистскими традициями они оказываются не востребованными. Людям предоставляется право **избирать** (ч. 2 ст. 32 Конституции РФ), а они не ходят на выборы, а если участвуют в голосовании, то опираются не на разум, а на чувства, возникающие по отношению к тому или иному политику или партии. Если политические элиты стран Запада в XIX препятствовали установлению всеобщего избирательного права и за его введение шла борьба то, то в современной России люди добровольно отказываются от своих избирательных прав. Ч. 1 ст. 32 Конституции РФ предоставила гражданам право **участвовать в управлении делами государства**, а они даже не запоминают фамилии депутата, за которого отдали свой голос.

2. Ряд конституционных норм нуждаются в дальнейшем законодательном подкреплении их требований. Но общество безразлично относится к тому, будут ли эти нормы реализованы, и не оказывает ни какого давления на свои представительные органы. Ч. 4 ст. 32 Конституции РФ провозглашает равный доступ для граждан к государственной службе. Но Закон РФ «Об основах государственной службы в РФ» не устанавливает обязательного конкурсного подбора кадров при замещении вакантных мест. В результате, как и прежде, действуют номенклатурные правила замещения должностей по воле начальников подразделений, которые, за счет этого, государственную службу превращают в службу лично на себя. Государственные органы превращаются в феодальные поместья.

Ч. 4 ст. 29 Конституции РФ дает право каждому свободно искать и получать информацию. Но в стране так и не принят закон о свободе информации. В результате, деятельность государственного аппарата остается почти такой же закрытой, как при тоталитарном режиме. При сложившейся в России политической и правовой культуре у большинства населения не вызывает протеста положение, при котором государственные органы сохраняют контроль над основными средствами массовой информации. Это не рассматривается как грубое нарушение свободы слова и печати. Нет протестного движения и против огосударствления средств массовой информации, что явно нарушает запрет устанавливать какую-либо идеологию в качестве государственной или обязательной (ч. 2 ст. 13 Конституции РФ). Наоборот, часть населения страны одобрительно воспринимает предложения по восстановлению открытой государственной цензуры.

3. Отсутствие в стране **широкого слоя частных собственников** приводит к тому, что нормы Конституции, закрепляющие свободу экономической деятельности, право частной собственности (ст. 8, 34, 35, 36) легко нарушаются принятием законов и подзаконных актов ограничивающих и то и другое. Это находит поддержку среди массы населения. Чувства уважения к частной собственности не имеет широкого распространения и не становится правовой идеологией. В конечном итоге, частные собственники смиряются с нарушением в обществе их конституционных прав, и предпочитают действовать в обход установленных административно-правовых барьеров предпринимательству, порождая при этом массовую коррупцию.

Западный исследователь предпринимательского права может даже не увидеть нарушения Конституции в нормах, устанавливающих лицензирование, квотирование, сертифицирование, осуществление контроля за предпринимательской деятельностью. В отличие от западного чиновника, находящегося под жестким политическим контролем, российская бюрократическая машина, по прежнему, слита с политической и под предлогом реализации публичных целей, реализует свои собственные, групповые и частные интересы, связанные с удержанием под опекой предпринимателей и получения коррупционной ренты. Одни и те же нормы, в условиях демократического контроля работают на общество, а при отсутствии такового – на чиновника.

Нарушение конституционных прав предпринимателей является экономической основой поддержания в стране отношений номенклатурного капитализма при которых накопление капитала осуществляется, в первую очередь, политиками и государственными чиновниками, использующими для этого свои должностные полномочия или предпринимателями, опекаемыми этими политиками и чиновниками. Власть сливается с капиталом, устраняя здоровую конкуренцию. Это является экономической основой для выхолащивания демократических норм Конституции РФ.

4. Мощный бюрократический аппарат России показал, что он может успешно игнорировать такие требования Конституции РФ, как предоставление населению свободы выбора места жительства (ч. 1 ст. 27). Прописка, признанная не конституционной еще в начале 90-х годов успешно продолжает существовать в больших городах под названием «регистрация». Чиновники, как и прежде, решают, позволить ли жить человеку в городе или он вынужден будет жить без регистрации, являясь источником коррупционного дохода для

работников милиции. С волей чиновника, разрешающего прописку, связано получение права на труд, образование, медицинское обслуживание, получение пенсии⁸⁰. На предоставлении права разрешать проживание зарабатывают хорошие деньги⁸¹. 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 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 Западе⁸². Очевидно, что следствием провозглашения России социальным государством будет не создание всеобщего благоденствия, а консервация общества восточного типа, где доминирующим социальным слоем являются не частные собственники, а управленцы, составляющие государственный аппарат. История как всегда сыграла злую шутку с Россией. Не пройдя этапа свободного развития капитализма, страна не создала широкого слоя частных собственников, которые могли бы сдерживать обособление государственной бюрократии и держать ее под контролем. Под предлогом выполнения своих социальных функций бюрократия, как и прежде, присваивает значительную долю производимого в обществе продукта и распределяет его по своей воле. Т.е. сохраняется распределительный тип экономики, при которой экономически доминирующим классом является бюрократия. Развитие монополистического и номенклатурного капитализма в стране не может создать у массы населения духа уважения к частной собственности. Доминирующими остаются иждивенческие настроения, при которых люди ожидают роста своего благосостояния не от собственного труда, а от заботливого государства. Это залог сохранения политического и духовного господства бюрократии в обществе. Таким образом, вместо социального государства мы получаем продление жизни государства патерналистского.

7. История XX века показала, что перенесения модели сильного главы государства из развитых стран мира в страны с восточной правовой культурой приводит к установлению в них диктаторских форм государства. Особенно наглядно это продемонстрировали страны Латинской Америки, заимствовавшие модель формы правления Соединенных Штатов. Конституция РФ 1993 года отчасти заимствовала модель формы правления Франции, где глава государства обладает еще более широкими полномочиями, чем Президент США. Результат вполне прогнозируем. Россия медленно, но уверенно движется к установлению авторитарного режима. Правовые условия для этого создаются рядом положений Конституции РФ.

Ч. 2 ст. 80 Конституции РФ нарушает принцип разделения властей и ставит Президента РФ над разделенными ветвями власти. Это прямое сохранение монархических традиций единовластия. Фактическое усиление Президента приводит к тому, что разделение властей трансформируется в разделение труда внутри единой власти, принадлежащей Президенту.

Конституция РФ делает Президента РФ представителем исполнительной власти, которую он формирует (ст. 83, 111-112) и на стороне которой он выступает в случае ее конфликта с парламентом. Создается

⁸⁰ Напротив рая // Новая газета. 2003. № 24.

⁸¹ Ягодкин А. Силовик-затейник // Новая газета. 2003. № 47. С. 4.

⁸² Beetham David Bureaucracy. Univ. of Minnesota Press. Minneapolis. 1987. P. 60, 77-78.

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.

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 придерживаясь своей позиции и отказываясь в утверждении кандидатуры Председателя Правительства, не приемлемой для депутатов, нецелесообразно. Президент, согласно Конституции распускает Государственную Думу и все равно поставит на пост Председателя Правительства своего ставленника (ч. 4 ст. 111 Конституции РФ). Российская система отставки правительства и роспуска парламента только по внешнему виду похожа на системы парламентских республик стран Запада. На деле она имеет совершенно иной смысл. Депутатов Государственной Думы заставляют преклониться перед волей Президента, взять на себя часть ответственности за Правительство, которое они вынуждены терпеть.

Право Государственной Думы выразить недоверие Правительству, предусмотренное ч. 3 и 4 ст. 117 Конституции РФ не усиливает парламент, а создает возможность для осуществления провокаций против него. Председатель Правительства может умышленно поставить вопрос о доверии Правительству перед депутатами Государственной Думы. Они вынуждены будут, под угрозой роспуска Государственной Думы, одобрить политику Правительства.

Не чем иным, как созданием видимости сдержек является предусмотренная ст. 93 Конституции РФ возможность отрешить Президента от должности. Опыт 1999 года это хорошо проиллюстрировал.

События осени 1993 года в России показывают, как Президент может воспользоваться своей компетенцией, в случае, если законными способами не удастся удержать власть в своих руках. Конституция РФ 1993 года не только не содержит гарантий недопустимости повторений указанных событий, но делает все, чтобы облегчить Президенту, в случае необходимости ввести так называемое прямое президентское правление, а говоря открыто, совершить государственный переворот. Согласно Конституции РФ Президент РФ является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами (ст. 87), назначает глав силовых ведомств, деятельностью которых руководит непосредственно (ч. 1 ст. 32 Закона «О Правительстве РФ»). Предоставленные Конституцией возможности для движения по пути смены гражданского правительства военным, так типичным для всех развивающихся стран, не обязательно претворять в жизнь. Они могут умело быть использованы в качестве инструмента шантажа оппозиционных сил. В случае победы их на выборах, у нас может произойти тоже, что происходило в Алжире, в Чили и других странах. То, что не может случиться во Франции или в США, легко может случиться в России.

Традиционной задачей буржуазно-демократических революций во всех странах мира являлось ограничение власти главы государства, который возглавляет весь огромный бюрократический аппарат исполнительной власти. Чем сильнее глава государства, тем мощнее бюрократия, ответственная не перед обществом, а перед выше стоящим начальством, по иерархии. Очевидно, что Россия еще не решила этой задачи и как многие развивающиеся страны находится на этапе перехода от бюрократического государства восточного типа к правовому, демократическому государству западного типа. При чем, эта переходная стадия явно сопровождается возвратными движениями. Если мерить историю России европейскими мерками, то можно сказать что мы дожили до кромвелевского периода английской истории и бонапартистского периода французской истории.

К сожалению, значительная часть российского народа поддерживает партии авторитарной ориентации. В результате, на данном этапе истории, парламент, который, казалось бы должен олицетворять демократию, оказывается более консервативным, чем Президент и возглавляемая им бюрократия. Поэтому далеко не демократические нормы Конституции, обеспечивающие сверх высокую власть Президента РФ, оказываются меньшим злом по сравнению с предложениями перейти к парламентской республике, которые формально

направлены на демократизацию отношений, а фактически могут привести к восстановлению советского тоталитаризма.

Вместе с тем, необходимо помнить, что всякое развитие происходит через борьбу противоположностей. В интересах движения к демократии и правовому государству необходимо поддерживать публичный характер политики, не позволять парламенту и президенту действовать методами «подковерного» сговора. С этой целью желательно было бы расширение контрольных функций парламента, что явно вытекает из статьи, провозглашающей Россию демократическим и правовым государством (ст. 1). Конституция РФ прямо не предусматривает права парламента создавать следственные комиссии по расследованию деятельности Президента и других высших должностных лиц по соблюдению законов. Попытки внести дополнения в Конституцию, предусматривающие такое право парламента были провалены.

Доминирующая в отечественном правовом сознании методология позитивизма позволяет закрывать глаза на то, как реализуются нормы Конституции. Консерваторам очень удобно ничего не видеть дальше буквы закона ибо если судить по писанным нормам Россия ушла далеко вперед всех развитых стран по строительству правового демократического государства. Для демократической общественности, наоборот, необходим материалистический подход к правовой системе. О ее характере надо судить не по писанным нормам, а по тому, как они реализуются на деле, к каким результатам приводят.

9. 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»⁸³, а так же Закона РФ «Об информации, информатизации и защите информации»⁸⁴.

Однако, все эти многочисленные правовые положения не реализуются в полной мере. В литературе говорится о системе барьеров в реализации права на информацию⁸⁵. 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 неимущих 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

⁸³ 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.

⁸⁴ Собрание законодательства РФ. 1995. № 8. Ст. 609.

⁸⁵ 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.

доступа граждан к информации⁸⁶.

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

2. Политико-организационный элемент механизма нейтрализации права на информацию

Подавить стремление общества к получению общественно-значимой информации может государство, обладающей большей силой, чем гражданское общество и его политические силы. Слабая политическая оппозиция может обращаться к государственным органам только с просьбами выдать необходимую информацию. Требования ее остаются не услышанными и не поддержанными обществом. Устранение независимых от государственных органов телевизионных каналов в России в последние годы не вызвали ни массовых митингов, ни демонстраций, ни требования отставки президента и правительства, как это происходило, например, в Чехии⁸⁷. 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 информации⁸⁸.

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 журналистов⁸⁹. Журналисту, дающему критическую информацию об органах власти, жить в России не безопасно⁹⁰.

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 журналистами⁹¹. Таким барьером стали служить пресс-службы и специалисты по связи с общественностью. Используя новейшие достижения науки публик 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 информацию⁹².

⁸⁶ Горевой Р., Полоницкий П. Положение СМИ в Краснодарском крае // Взгляд, 2003. № 1. С. 40-48.

⁸⁷ Дворжак М. Конфликт, о котором все говорили // Правозащитник, 2001, № 1. С. 98-102.

⁸⁸ Федотов М. Российское право массовой информации на фоне общеевропейских стандартов: контрасты и полутона // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2001. № 3. С. 105.

⁸⁹ Новая газета, 2001. № 21. С. 15.

⁹⁰ Ежегодник Фонда защиты гласности: Итоги 1999 года. М.: Галерея, 2000. С. 64.

⁹¹ Ермолин В. Пресса и пресс-службы: общий корень не обнаруживается // Взгляд: Ежеквартальный аналитический бюллетень Фонда защиты гласности. 2003. № 1. С. 18-23.

⁹² 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.

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 соответствии 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 «добраго царя» и упорно надеяться на то, что он появится или уже появился. Люди, хорошо разбирающиеся в законах физики, химии, управляющие сложнейшей техникой, обрекают себя на полное незнание или знание только мифов о том, как работает политическая система общества и государства. Они остаются пассивными даже при наличии возможности получить истинную информацию общественно-политического и экономического характера. Часть населения хотела бы оставаться в «счастливом неведении». Люди не только не готовы защищать свое право на информацию о жизни общества, но, как показывают опросы социологов, готовы поддержать введение цензуры в стране⁹³.

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 засекреченной⁹⁴. 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»⁹⁵, 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 газету⁹⁶.

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

⁹³ Железнова М. Чтоб тебя цензор обкорнал! // Новая газета. 2001. № 21. С. 11.

⁹⁴ На прием к виртуальному министру // Российская газета. 2003. № 82. С. 6.

⁹⁵ СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.

⁹⁶ 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.

какой информацией, в каком порядке обратиться. Все это, как известно, делает человека зависимым от произвола должностного лица и стимулирует коррупцию.

Сегодня Министерство путей сообщения ввело хорошее правило. В каждом пассажирском железнодорожном вагоне написано, кто обслуживает пассажиров и куда можно обратиться с претензиями на неудовлетворительное обслуживание. Это правило не действует в работе большинства должностных лиц. Не легко идентифицировать работника милиции, ткнувшего вам в лицо красной корочкой или даже открытой страницей удостоверения. На кабинетах работников государственных и муниципальных органов не всегда висят таблички с фамилиями работников, ведущих прием. Редко встречается информация о том, в какую инстанцию можно обратиться с жалобой на работу того или иного подразделения. Даже в официальной прессе признается, что гражданину очень сложно узнать, где расположено то или иное учреждение, какие функции оно выполняет⁹⁷.

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

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

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

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

Известно, что **неопределенность норм** закона позволяет правоприменителям толковать их в собственных интересах. Правозащитники США отмечают, что существовавший когда-то в их стране закон о разглашении официальных сведений (раздел 3 Закона об административных процедурах) «был весьма туманно сформулированным документом и позволял учреждениям прибегать к жестким – и по сути своей произвольным – ограничениям в доступе к информации»⁹⁸. Демократические нормы Конституции США здесь были нейтрализованы.

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

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

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

Нормы подзаконных актов, которые у нас продолжают иметь более высокую юридическую силу, чем законы, фактически вводят цензуру и обеспечивают действие органов пропаганды дезинформирующих население⁹⁹.

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;

⁹⁷ На прием к виртуальному министру // Российская газета. 2003. № 82. С. 6

⁹⁸ Марвик Кристин М. Ваше право на правительственную информацию. СПб.: «Манускрипт», 1996. С. 16.

⁹⁹ Распоряжение Правительства РФ от 3 октября 1996 года № 1474-р // Российские вести. 1996. 10 октября. С. 1.

ст. 5.25; 5.29; 5.39; 8.5). Вместе с тем, органа, заинтересованного в выявлении фактов нарушения этих норм административного права, нет. Ни для кого, выявление этих фактов не является важным отчетным показателем. Известно, что если какая-то деятельность не является важной для отчета и не поощряется, то она становится лишь обузой для органа и не выполняется.

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

Правотворческая практика

Управленческий аппарат во всех странах стремится выйти из под контроля общества и для этого создает препятствия на пути получения гражданами информации о деятельности публичных органов. Даже в США закон о свободе информации был принят только в 1966 году. Правозащитники отмечают, что его первоначальный вариант имел достаточно много «лазеек» для отказа выдачи правительственной информации. Они были перекрыты в поправках к нему, принятых в 1974 году. Но Президент Форд наложил на них свое вето. Только единство либералов и консерваторов в Конгрессе позволило преодолеть это вето¹⁰⁰. В период президентства Рейгана в США возникало множество законодательных инициатив, которые были нацелены на урезание прав граждан на правительственную информацию. В них предлагалось увеличить плату за предоставляемую информацию, сделать больше исключений из предоставленного права. Поскольку внести изменения в закона «О свободе информации», обладающий высоким политическим авторитетом, находящийся на виду у всего общества трудно, то противники его действовали путем принятия норм других, не столь заметных законов, которые фактически вносили ограничение в закон «О свободе информации», т.е. шли к своей цели «черным ходом»¹⁰¹.

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»¹⁰². Неразвитость 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 общества¹⁰³.

Защита права граждан на получение информации

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

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

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

¹⁰⁰ Марвик Кристин М. Ваше право на правительственную информацию. СПб.: «Манускрипт», 1996. С. 13.

¹⁰¹ Марвик Кристин М. Ваше право на правительственную информацию. СПб.: «Манускрипт», 1996. С. 18, 19.

¹⁰² На прием к виртуальному министру // Российская газета. 2003. № 82. С. 6.

¹⁰³ Марвик Кристин М. Ваше право на правительственную информацию. СПб.: «Манускрипт», 1996. С. 16-17, 20.

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

Сроки, на которые общественно-значимая информация выводится из свободного обращения, должны быть ограничены. Запрет допуска к ней не может быть вечным. Это поддерживается в рекомендациях Комитета Министров Совета Европы от 21 февраля 2002 года (ч. 3 ст. 4)¹⁰⁴. 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»¹⁰⁵.

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

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

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

¹⁰⁴ http://cm.coe.int/stat/E/Public/2002/adopted_texts/recommendations/2002r2.htm

¹⁰⁵ Российская газета. 1993. 21 сентября.

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 материал¹⁰⁶.

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 заседаний¹⁰⁷.

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

¹⁰⁶ Марвик Кристин М. Ваше право на правительственную информацию. СПб.: «Манускрипт», 1996. С. 13.

¹⁰⁷ Марвик Кристин М. Ваше право на правительственную информацию. СПб.: «Манускрипт», 1996. С. 213-220.

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 информации¹⁰⁸. 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 граждан¹⁰⁹. Объективные интересы управленцев выйти из-под контроля общества всегда будут порождать значительное количество нарушений прав граждан на информацию. Не следует рассчитывать на то, что аппарат управления когда-нибудь прекратит свое противодействие демократическим нормам Конституции. Он создавал и будет создавать трудности гражданам на пути реализации их прав.

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

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.

¹⁰⁸ Судьбы гласности: Материалы международной научно-практической конференции «Судьбы гласности 1986-2001. Опыт ее защиты 1991-2001. М.: Мельгир, 2001. С. 82.

¹⁰⁹ Гласность – первые шаги // Судьбы гласности: Материалы международной научно-практической конференции «Судьбы гласности 1986-2001. Опыт ее защиты 1991-2001. М.: Мельгир, 2001. С. 78.

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 нужды¹¹⁰.

¹¹⁰ Марвик Кристин М. Ваше право на правительственную информацию. СПб.: «Манускрипт», 1996. С. 19.

10. Денисов С.А. Основные проблемы защиты прав человека в современной России

// Правовая защита частных и публичных интересов: Материалы Общероссийской межвузовской научно-практической конференции (22-23 января 2003 года) / Отв. Ред. Б.И. Ровный. Челябинск: Изд-во «Фрегат», 2003. С. 25-34.

С. 25

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

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

С. 26

инициирования референдумов, участия в правосудии (ст. 32 Конституции РФ), право на вступление в коллективные трудовые споры с работодателями, включая забастовку (ст. 37 Конституции РФ). Таким образом, обособленность государственного аппарата от общества обусловлена уровнем развития самого общества, которое не может превратить этот аппарат в послушное орудие защиты своих прав.

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

В условиях патернализма, люди добровольно отказывались от использования своих прав на управление делами государства. До сих пор они не понимают ценности политических прав, как инструмента отстаивания прав социально-экономического характера. Они безразлично относятся к посягательству на их политические права. Не смотря на то, что люди лишены свободы печати, свободы выбора при формировании органов государственной власти, обращений к Уполномоченному по правам человека, в Европейский Суд по правам человека нет¹¹¹.

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

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

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

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

Проблемы защиты прав граждан так же связаны с массовостью правонарушений. С устранением тоталитарного режима у населения

С. 27

¹¹¹ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ в 2001 году // Российская газета. 2002. 22 июня. С. 12.

пропал страх перед наказанием за правонарушения. Способность к самоуправлению, самодисциплине пока еще не выработана. Нормы морали не совпадают с нормами права. Не выработалась система обычаев, подкрепляющих нормы права. Борьба за ресурсы ведется не цивилизованными, не законными средствами.

Нормы отечественного уголовно-процессуального права, в отличие от норм англо-саксонской правовой системы, значительно ограничивают инициативу граждан по защите своих прав. Законодатель отказывается урегулировать порядок производства частного расследования по фактам уголовных преступлений, ограничивает количество составов уголовных преступлений, по которым возможно частное обвинение в суде¹¹². Государство ведет себя как «собака на сене». Оно само не в состоянии проводить полное расследование и обвинение по большинству преступлений и не дает заниматься этим организациям гражданского общества.

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

2. В силу не развитости гражданского общества, отечественное государство остается выразителем групповых интересов управленцев, составляющих аппарат государства и приближенных к ним предпринимателей. Аксиомой является то, что без развитого гражданского общества не может быть построено правовое государство. Не правовое государство, отмечают праведы, «по своей природе не способно защищать права граждан»¹¹³. Отсутствие давления со стороны общества на органы государственной власти и местного самоуправления приводит к тому, что у чиновников и политиков нет достаточных мотиваций для активной деятельности по защите прав и свобод человека. Они остаются безразличными к интересам общества. Усиление государственного аппарата обособленного от общества приводит к возрастанию посягательств государственных чиновников на права граждан. Проблема России не в слабости государственного аппарата, а в его нежелании защищать права человека, исполнять свои конституционные обязанности.

С. 28

Ослабление государственного аппарата в последние годы привело к тому, что в законодательстве появилось много норм демократического характера, закрепляющих права человека и гражданина. Эти нормы не выражают интересы все еще сильных обособленных управленческих групп, которые пытаются сделать их декларативными. В силу этого, наряду с механизмом реализации норм права в стране создан механизм нейтрализации существующих норм права. В него входит механизм нейтрализации правоохранительной деятельности государства¹¹⁴, механизм нейтрализации институтов юридической ответственности управленцев, действующий при совершении ими посягательств на права граждан и иных организаций¹¹⁵.

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

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

Бесконтрольность и безответственность деятельности органов власти и должностных лиц, которая приводит к тому, что аппарат управления из защитника прав граждан превращается в первого нарушителя этих прав связана в значительной степени с ликвидацией принципа разделения властей, провозглашенного в Конституции. Глава государства, главы регионов ставят под свой контроль представительные органы власти. В этих условиях, последние, не могут осуществлять действенного контроля за органами исполнительной власти. Усиление «вертикали власти», стабилизация политической элиты приводит к возрастающему влиянию представителей исполнительной ветви власти на судебные органы, которые начинают

С. 29

действовать в интересах бюрократии, отказываются от защиты прав граждан. Видимо эти объясняется то, что Россия выходит на первое место по количеству жалоб граждан на свое государство в Европейский Суд по правам человека. За 4 года из России в этот суд поступило 7500 жалоб¹¹⁶.

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

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

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

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

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

Не смотря на быстрое развитие судебной системы России, она по прежнему не удовлетворяет потребности в ней современного общества. Судебная защита остается трудно доступной, дорогой, требующей много времени и сил. Все еще не созданы административные суды, которые могли бы взять на себя защиту граждан от посягательств на их права со стороны государственных чиновников. Конституционный Суд РФ не справляется с тем огромным потоком обращений, который к нему поступает. В стране все еще нет эффективной системы исполнения судебных решений. Слабостью судебной системы оправдывается замена правосудия административным порядком принятия решений по ряду вопросов.

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

Публикации в средствах массовой информации обращают внимание на то, что в судах очень часто принимаются не законные, не справедливые, не обоснованные решения. Судьи откровенно злоупотребляют своим служебным положением и становятся соучастниками посягательств на законные права граждан¹¹⁷. Резолюция Всероссийского чрезвычайного съезда в защиту прав человека гласит: «Современная судебная власть России стремится в первую очередь к защите своих корпоративных интересов и не сориентирована на защиту прав граждан»¹¹⁸. Российское правосудие не в состоянии реализовать ст. 18 Конституции РФ.

В европейских странах получил широкое распространение институт омбудсмена – защитника прав человека. Вступление России в Совет Европы было обусловлено принятием закона об Уполномоченном по правам человека в РФ. Этот закон был принят. Но отечественного омбудсмена постарались сделать очень слабым и поставить в зависимое положение от других органов власти. В своем

С. 30

Докладе о деятельности за 2001 год, Уполномоченный по правам человека в РФ отмечал, что его структура находится на положении изгоя. Ему и его аппарату не дают отдельного здания, удобного для граждан и работы аппарата. Аппарат уполномоченного лишен медицинского, социального и иного обеспечения, положенного государственным служащим¹¹⁹. Зависимость Уполномоченного от вертикали административной власти проявляется и в том, что в своем обширном Докладе о состоянии прав человека в России в 2001 году, проблеме Чечни, самого большого вопроса для России, он посвятил только несколько абзацев.

Ст. 5 Федерального конституционного закона «Об уполномоченном по правам человека в РФ»¹²⁰ дает право субъектам Федерации учреждать должность Уполномоченного по правам человека в субъекте Федерации. Однако региональное руководство оказывает сопротивление распространению данного правозащитного института. Пока он введен только в 21 регионе. Кроме того, на должность уполномоченного по правам человека в регионах назначаются не представители правозащитного движения, а бывшие работники государственного аппарата, правоохранительных органов¹²¹.

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

Правоохранительные органы, призванные защищать права человека, подчас, сами становятся нарушителями этих прав. 50,1 % жалоб, поступивших к Уполномоченному по правам человека в РФ, связаны с уголовной проблематикой¹²². Это связано с почти абсолютной

С. 31

закрытостью деятельности правоохранительных органов, отсутствием контроля за их деятельностью со стороны общества и представительных органов. Не эффективным является и прокурорский надзор, в силу того, что органы прокуратуры сами осуществляют следствие, обвинение, несут ответственность за состояние преступности в регионе.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

С ростом благосостояния людей и, в особенности, с увеличением самостоятельного класса предпринимателей будет нарастать общественная активность в отстаивании своих прав, организованность правозащитных действий. Ближайшими задачами являются: развитие негосударственной части политической системы, усиления оппозиционных партий демократического крыла, денационализация средств массовой информации. Общество должно постепенно обучаться использовать все имеющиеся в его распоряжении инструменты

С. 32

самозащиты своих прав, усиливать тем самым контроль за аппаратом управления. Конечно, развитие гражданского общества связано с реформами законодательства. Профессор В.М. Баранов дает некоторый перечень используемых сегодня гражданами методы самозащиты своих прав и законных интересов. Он предлагает наиболее полно урегулировать их использование в законе¹²³. Но тип правового регулирования должен быть общедозволительным, а не разрешительным. Граждане должны иметь право использовать все, не запрещенные в законе методы самозащиты своих прав, свобод и законных интересов. Необходимо устранять законодательные барьеры, стоящие на пути общественной инициативы: отменить ограничения на проведение референдумов, создавать правовые гарантии для осуществления самозащиты в уголовном процессе (правовые условия для частного расследования и частного обвинения)¹²⁴. Правовой поддержки требует создание системы общественного участия в работе государственных органов, в частности в осуществлении общественного контроля за их работой¹²⁵.

В правовой науке отмечается, что основным нарушителем прав граждан среди субъектов публичной власти являются административные органы¹²⁶. Не так часто говорится о том, что общество должно научиться защищать свои права и законные интересы от законодателей и других нормотворческих органов, посягательства которых осуществляются через нормативно-правовые акты разной юридической силы¹²⁷. Защита от обособленных от общества нормотворцов должна начинаться с общественного мониторинга нормотворческой деятельности и организованного общественного реагирования на прохождение нормативных актов в органах власти. Нормативные акты, посягающего на права человека и гражданина должны отменяться в судебном порядке. К сожалению, пассивное российское общество ни как не отреагировало на принятие

С. 33

Федеральным Собранием в 2002 году ограничения конституционного права граждан на проведение референдума¹²⁸.

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

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

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

124 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.

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

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

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

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

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

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

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

В странах с глубокими традициями обособления аппарата государства от общества особое внимание необходимо уделять организации системы контроля за деятельностью этого аппарата. Кроме взаимоконтроля, обеспеченного разделением властей, здесь необходимо выделять особую независимую от других контрольно-надзорную ветвь власти. Она может быть создана на базе прокуратуры, которая осуществляет общий надзор за законностью в стране. Функции следствия и обвинения в суде должны быть переданы специальному следственному комитету. В прокуратуре должен остаться лишь надзор

С. 34

за деятельностью всего государственного аппарата¹²⁹. Независимый, беспристрастный, профессиональный надзор должен осуществляться за деятельностью государственных органов в период проведения избирательных кампаний, для защиты средств массовой информации от административного давления.

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

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

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

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

11. Денисов С.А. Субъективный элемент механизма нейтрализации норм Конституции РФ 1993 года

Статья написана сборника Кубанского государственного университета. Ноябрь 2003.

Все так называемые транзитные страны сталкиваются с проблемой бездействия норм писаного права¹³⁰. 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»¹³¹.

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 опеки над подданными с одной стороны и сыновней покорности с другой. Это традиционные для российского общества отношения¹³². Семеон Полоцкий доказывал, что царь для своего народа, что отец и мать для своих детей (чад)¹³³. 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 население¹³⁴.

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 деяния¹³⁵.

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

¹³⁰ Riggs Fred W. Administration in Developing Countries. The Theory of Prismatic Society. Boston., 1964. P. 59-60.

¹³¹ Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий. М., 1997. С. 55-58.

¹³² История политических учений. Вып. 2. М.: Юристъ, 1996. С. 227-250.

¹³³ История политических учений. Вып. 2. М.: Юристъ. 1996. С. 231.

¹³⁴ История России 1917-1940. Хрестоматия. Екатеринбург. 1993. С. 285.

¹³⁵ Панарин А.С. Политология. О мире политики на Востоке и на Западе. М.: «Книжный дом «Университет», 1999. С. 204-216.

подконтрольной. В этих условиях суд неизбежно потеряет свою независимость. Принцип законности перестает действовать и заменяется действием принципа произвола. Правоохранительные органы превращаются в органы репрессий, используемые главой государства для расправы со своими противниками, в частности, для устранения политической оппозиции. Неограниченная власть государственного аппарата несовместима с идеей правового государства. Централизация власти в стране устраняет федеративные отношения, закрепленные в писаном праве, как это было в СССР. Вертикаль власти выстраивается сверху донизу и не допускает самостоятельного решения дел населением на местах.

Распространению антидемократических идей вождизма способствует идеология реванша, великодержавия.

4. Подрывает основы конституционного строя России неуважение должных лиц и значительной части граждан к праву на предпринимательство и праву частной собственности (ст. 8, 34-36 Конституции РФ). Ссылаясь на необходимость реализации общественных задач, представители государственного аппарата, включая депутатов представительных органов, принимают меры по ограничению прав человека на занятие предпринимательством, что называется сегодня созданием «административных барьеров». Работники правоохранительных органов пренебрежительно относятся к своим обязанностям по защите права частной собственности, а порой и сами посягают на эти права. Отношение к предпринимательству, как к чему-то не чистому, приводит к тому, что значительная часть граждан отказывается от использования своих способностей и имущества для предпринимательской деятельности. Эта деятельность остается уделом немногих. Такое состояние, в свою очередь, является основной причиной медленного выхода страны из экономического кризиса, острого противоречия между небольшой группой имущих предпринимателей и массой неимущих наемных рабочих. Данное противоречие активно используется представителями левого движения, которые строят планы еще большего ограничения прав граждан на предпринимательство, на частную собственность и возврата к авторитаризму, т.е. к фактическому устранению действия нынешней Конституции РФ.

5. Значительным препятствием для реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина является крайний индивидуализм части российских граждан, стремление реализовать свое право в ущерб другим. В отечественной философии распространяется миф, что российское общество является коллективистским. За коллективизм принимается узко групповая Мы-идентичность¹³⁶. 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 Афин¹³⁷, 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 среды¹³⁸, 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.

¹³⁶ Норберт Э. Общество индивидов. М.: Праксис, 2001. С. 247-248.

¹³⁷ Поппер К.Р. Открытое общество и его враги. Т. 1. Чары Платона. М.: Феникс, 1998. С. 232.

¹³⁸ Арановский К.В. Конституционная традиция в российской среде. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. С. 631.

12. Денисов С.А. 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 население¹³⁹. 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 Конституции РФ не вызывает массового протеста среди населения. Доверие к государству

¹³⁹ История России 1917-1940. Хрестоматия. Екатеринбург. 1993. С. 285.

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 «добраго 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.

13. Денисов С.А. Конституционное обеспечение автономии общества от государства

Выступление на конференции в Академии правосудия. Апрель 2010 г.

Главным гарантом обеспечения прав и свобод человека и гражданина является сильное гражданское общество. Государство превращается из тирана в защитника прав и свобод человека, только если находится под контролем гражданского общества. Современное российское государство пытается остаться административным государством, реализующим в первую очередь интересы класса управленцев. В связи с этим, оно делает все, чтобы затормозить развитие гражданского общества и сохранить зависимость людей от государства.

1. Известно, что **экономическая самостоятельность общества** достигается путем реализации гражданами конституционного права иметь частную собственность (ст. 8, 9, 35 и 36 Конституции РФ) и получать доход от занятия предпринимательством (ст. 8, 34 Конституции РФ). Судья Конституционного Суда Венгрии Ласло Шольо отмечал: «коммунисты ликвидировали частную собственность, являвшуюся важной гарантией личной независимости»¹⁴⁰. Отечественная бюрократия хорошо изучала марксизм и понимает, что сохранить свое господство над обществом она может только поддерживая условный характер частной собственности и условность права на предпринимательство. Российское законодательство, под предлогом заботы об общем благе, устанавливает жесткий контроль государственной бюрократии за предпринимательской деятельностью (регистрации, лицензии, проверки). Бюрократия использует свои полномочия для того, чтобы поставить использование прав граждан в зависимость от ее воли. Крупный бизнес не может существовать без поддержки со стороны государственной бюрократии. Он превращается в ее клиентулу. Поэтому он не создает собственной партии или движения, финансирует партеобразное объединение бюрократии. Класс предпринимателей не может свободно распространять собственную идеологию, поскольку финансируемые им средства массовой информации находятся под жестким государственным контролем.

Государственная бюрократия в России не отказалась от государственной собственности и государственного предпринимательства. Тем самым она поддерживает зависимость большого количества населения от своей воли. Отсутствие развитой системы частного страхования делает бюрократическое государство опекуном миллионов людей, в первую очередь, пенсионеров. Экономическая мощь государственной бюрократии в последние годы резко возросла за счет перераспределения общественных благ в пользу государства (налоги, сборы), увеличения капитала, находящегося в распоряжении государства через компании с государственным участием. За последние 10 лет в России было проведено ряд крупных мероприятий по отъему частной собственности в сфере распространения информации, нефте- и газодобычи. Государственное рейдерство стало привычным делом. Давно поставлен крест на идее демонополизации газовой отрасли и трубопроводного транспорта. Государственная бюрократия считает, что ее не касается конституционный запрет вести экономическую деятельность, направленную на монополизацию (ч. 2 ст. 34), а так же конституционное требование поддержки конкуренции и свободы экономической деятельности (ч. 1 ст. 8).

Российская Конституция только разрешила части населения приобрести независимую от государства экономическую основу для своей жизни, но не гарантировала возможность ею воспользоваться. В. Мау говорит о том, что Конституция РФ недостаточно четко продекларировала приоритет частной собственности, которая является основой для конкуренции¹⁴¹.

Сегодня россияне вынуждены накапливать капитал уклоняясь от государственных поборов и вывоза капитал за границу.

2. Важной основой автономии общества и реализации права человека участвовать в решении общих дел является **местное самоуправление**. Конституция РФ декларировала отделение органов самоуправления от органов государственной власти (ст. 12), что безмерно возмущает российскую бюрократию. Но она нашла способы устранения действия этой нормы. Граждан лишили возможности свободно объединяться и защищать свои интересы, а их муниципальные органы финансовой самостоятельности. Отмечается, что сегодня только 7 % муниципальных образований финансово самостоятельны¹⁴². Посредством своего партеобразного объединения государственная бюрократия проводит управляемые выборы в органы местного самоуправления и ставит их под свой контроль.

3. Автономным от государства может стать только организованное общество. Конституция РФ декларировала **права людей на объединение** и свободу деятельности этих объединений (ч. 1 ст. 30). Она попыталась поставить преграды на пути возрождения монопольного партеобразного объединения бюрократии, типа КПСС, провозгласив, что в России признается политическое многообразие, многопартийность (ч. 3 ст. 13), равенство всех объединений перед законом (ч. 4 ст. 13). Это не помешало Администрации Президента, откровенно пренебрегая конституционными требованиями, за государственный счет, пользуясь государственными властными полномочиями воссоздать партеобразное объединение бюрократии и обеспечить ему монопольное положение. Объединение бюрократии и ее клиенты позволило вытеснить из политической жизни страны слабые общественные политические объединения, маргинализировать их. Этому способствовала и суперпрезидентская форма правления, закрепленная в Конституции РФ. Правителю не нужны ни какие партии, даже правящая. Ему нужна политическая организация, послушно выполняющая его волю и «ручные» партии-подсадки, обозначающие оппозицию. В настоящее время мы почти вернулись к советскому состоянию беспартийной системы, поскольку ни КПСС, ни «Единая Россия» партиями не являются, а остальные политические организации настолько ослаблены, что не имеют значительной политической силы. Сама публичная политика ели видна. Судьба общества решается небольшой группой людей, входящей в правящую олигархию. Граждане лишены возможности реализовать свое конституционное право участвовать в управлении делами государства (ч. 1 ст. 32).

¹⁴⁰ Шайо А. Как верховенство права погубило реформу социальной защиты в Венгрии // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1998. № 2 (23). С. 60.

¹⁴¹ Мау В. Экономические проблемы в Конституции РФ: направления возможного уточнения и доработки // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1999. № 3. С. 181.

¹⁴² Генерозова Ю. Степашин заступился за самоуправление // Российская газета. 2009. 23 сентября. С. 4.

ФЗ «О политических партиях»¹⁴³, прямо нарушая Конституцию РФ, установил неконституционные запреты на создание небольших и региональных партий, а так же партий на основе профессиональной и религиозной принадлежности (ст. 9). Таким образом, бюрократия постаралась заморозить партогенез в стране. За последние годы правящая группа успешно ликвидировала не устраивающие ее партии и не позволила зарегистрироваться ни одной оппозиционной партии. Чтобы декларация о свободе деятельности партий не могла реализоваться на деле, Федеральный закон запретил создание кадровых партий. Разрешено создавать только массовые партии (ст. 3) с уведомлением государственных органов о членах партии. В период маккартизма в США такая мера вводилась против коммунистической партии. Государственный контроль за финансированием (ст. 33) оппозиционных партий позволяет выявлять предпринимателей, осмелившихся помочь оппозиции и принимать к ним меры воздействия.

На борьбу с иными объединениями граждан направлен ФЗ «Об общественных объединениях»¹⁴⁴ и ФЗ «О некоммерческих объединениях»¹⁴⁵. Нормы этих законов «топят» общественные объединения в бумаготворчестве, требуя составления планов и отчетов о их выполнении. Одновременно создаются основания для ликвидации неугодных бюрократии общественных объединений под предлогом невыполнения ими того или иного бюрократического требования. Введенный государственный надзор за деятельностью общественных объединений грубо нарушает принцип свободы их деятельности и позволяет ликвидировать объединения, не устраивающие бюрократию¹⁴⁶. Э. Панфилова считает, что указанные законы фактически заморозили развитие гражданского общества¹⁴⁷.

Особому давлению со стороны бюрократического государства подвергаются правозащитные организации, пытающиеся защищать граждан от произвола государственных органов и их должностных лиц. За их активными членами устанавливается особый надзор с целью сбора против них компрометирующего материала и дальнейшего преследования. С 2006 г. в России началась кампания по изоляции не правительственных организаций. Они лишаются финансовой поддержки из международных гуманитарных фондов. Внутренними источниками финансирования является только бюрократическое государство. С этого же времени подконтрольные государству органы пропаганды начали против правозащитников кампанию, нацеленную на то, чтобы опорочить их в глазах населения.

Опираясь на свою экономическую мощь, государственная бюрократия воссоздает систему квазиобщественных организаций в стране, которые создают видимость наличия в России гражданского общества и помогают перекачивать бюджетные деньги в карманы чиновников и их клиентелы. Сегодня государственная бюрократия уже восстановила контроль над большинством творческих союзов.

4. Важнейшим институтом гражданского общества являются независимые от государства **средства массовой информации** (СМИ). Конституция РФ провозгласила их свободу и запретила цензуру (ч. 5 ст. 29). Эта норма первая подверглась атаке в ходе начавшихся контрреформ в России. Уже в 2000 – 2002 гг. основные телевизионные каналы в России были взяты под контроль государственной бюрократии. Она участвует в формировании руководства средств массовой информации (государственных, муниципальных, частных) и через него осуществляет цензуру. Для запугивания оставшихся независимых журналистов применяются органы правоохраны и преступные группировки. Наиболее смелых журналистов устраняют физически (Ю. Щекочихин, А. Политковская и др.) или вынуждают покинуть страну. В демократических государствах действует принцип терпимости к диффамациям государственных органов и должностных лиц. В России действует противоположный принцип, при котором критические выступления журналистов рассматриваются как оскорбление или клевета, после чего следует привлечение журналиста к уголовной ответственности и наложение на средство массовой информации разорительной санкции имущественного характера¹⁴⁸. Ретрансляторы радио- и телевизионных передач часто являются государственной собственностью, что позволяет лишать неугодные бюрократии СМИ выхода в эфир.

Большая часть средств массовой информации в течение последних 10 лет постепенно была превращена в средства развлечения и государственной пропаганды, распространяющей административную идеологию, основу которой составляют идеи этатизма, вождизма, патернализма, изоляционизма и реваншизма. Это так же является грубым нарушением ч. 2 ст. 13 Конституции РФ, запрещающей государству устанавливать какую-либо идеологию в качестве государственной или обязательной.

Для того, чтобы воспрепятствовать проникновению в Россию западных идей демократии и свободы Закон РФ «О средствах массовой информации»¹⁴⁹ запрещает иностранцам учреждать в России средства массовой информации (ст. 7, 19.1).

Для реализации конституционной нормы о свободе массовой информации видимо следует требовать запрета для государственных органов и контролируемых государством предприятий учреждать и оказывать финансовую помощь средствам массовой информации. Даже официальную информацию можно публиковать на основе договора с частными издателями.

5. Формой сплочения гражданского общества и проявлением его активности являются **массовые мероприятия**. Право на их проведение закреплено в ст. 31 Конституции РФ. Неопределенность норм принятого ФЗ «О собраниях,

¹⁴³ СЗ РФ. 2001. № 29, ст. 2950; 2002. №12, ст. 1093; № 30, ст. 3029; 2003. № 50, ст. 4855; 2004. № 52, ст. 5272; 2005. № 30, ст. 3104; 2006. № 29, ст. 3124; 2009. № 14, ст. 1576; № 18, ст. 2155; № 20, ст. 2391; Российская газета. 2009. 21 июля.

¹⁴⁴ СЗ РФ. 1995. № 21, ст. 1930; 1997. № 20, ст. 2231; 1998. № 30, ст. 3608; 2002. № 11, ст. 1018; № 12, ст. 1093; № 30, ст. 3029; 2003. № 50, ст. 4855; 2004. № 27, ст. 2711; 2006. № 3, ст. 282.

¹⁴⁵ СЗ РФ. 1996. № 3, ст. 145; 2002, № 12, ст. 1093; 2006, № 3, ст. 282; № 45, ст. 4627; 2008, № 30, ст. 3616; Российская газета. 2009. 22 июля.

¹⁴⁶ Денисов С.А. Возвращение к тотальному контролю за населением // Право, общество, образование в современной России: грани и механизмы взаимоотношений. Материалы научно-практической конференции. Екатеринбург: Издательство Гуманитарного университета, 2007. С. 116 – 122.

¹⁴⁷ Уполномочены защищать // Российская газета. 2009. 24 декабря. С. 8.

¹⁴⁸ Острова гласности – 2: Хроника Миссии Ф3Г в регионы России. Публикации. М.: Галерея, 2003. С. 20, 26, 31, 56, 137.

¹⁴⁹ Российская газета. 1992. 8 февраля; 1995. 17 января, 8 июня, 26 июля; 1996. 10 января; 1998. 5 марта; 2000. 22 июня, 8 августа; 2001. 9 августа; 2002. 26 марта, 30 июля; 2003. 8 июля, 16 декабря; 2004. 1 июля, 31 августа, 5 ноября; 2005. 26 июня; 2006. 29 июля, 16 октября; 2007. 1 августа.

митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании»¹⁵⁰ позволяет уведомительный порядок проведения мероприятий превратить в разрешительный. Государственная бюрократия под разными предлогами систематически запрещает проводить оппозиции массовые мероприятия. Против непослушных активно используются органы репрессий. Правящая группа пытается запугать население, откровенно демонстрируя авторитарный характер своей власти. Названный закон учел уроки успешных демократических революций в Европе, осуществленных посредством массовых уличных мероприятий. Он принимает меры к тому, чтобы такая революция не могла быть повторена в России. Закон требует за 10 дней оповещать органы власти о проводимом мероприятии (ч. 1 ст. 7). Эти мероприятия не могут иметь круглосуточный характер (ст. 9).

6. Основным средством влияния гражданского общества на государство в условиях демократии являются **выборы в органы власти**. Конституция РФ декларирует принцип свободных выборов (ч. 3 ст. 3) и право на участие в выборах (ч. 2 ст. 32). Под предлогом борьбы с разного рода злоупотреблениями государством забюрократизировала весь процесс выборов, поставило его под жесткий контроль государственной бюрократии. ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ»¹⁵¹ и другие законы о выборах в органы государственной власти создали многочисленные формальные препятствия, позволяющие бюрократии отстранять от выборов демократическую оппозицию. Мелким демократическим партиям запрещено создавать предвыборные блоки на выборах депутатов Государственной Думы. Участвующие в выборах партии лишаются возможности критиковать своих оппонентов. Гражданам и средствам массовой информации запрещается участвовать в агитационной кампании, если им не заплачено из избирательного фонда того или иного кандидата на выборную должность. Выборы глав регионов отменены. Ограничения в праве граждан на объединение, устранение свободы массовой информации, злоупотребления своим служебным положением позволяют проводить в стране управляемые выборы с заранее известным результатом. Итогом является бессменное руководство страной одной правящей группы, которая намерено пожизненно оставаться у власти. Народ лишен своих суверенных прав.

7. Рассадниками вольнодумства во многих странах являлись **автономные от государства университеты**. Даже в условиях авторитарных режимов в них молодежь получала знания о демократических ценностях и затем начинала бороться за них. Российская Конституция не закрепляет автономии университетов. Она лишь декларирует свободу научного творчества и преподавания (ч. 1 ст. 44). Российское сознание не связывает эту свободу с организационной свободой образовательных учреждений. Дух свободы университетов, который существовал в царской России, был успешно выкорчеван большевиками. В 1911 г., в ответ на посягательства царского правительства на университетскую автономию свыше 100 профессоров МГУ подали в отставку¹⁵². Сегодня полное подчинение главных университетов страны Президенту РФ не вызвало ни каких протестов со стороны преподавателей и студенчества. Наоборот, как крепостные крестьяне, они гордятся приобретением сильного покровителя. Это еще раз показывает, что сознание даже образованной элиты в России имеет феодальный доконституционный характер, не имеющий ни чего общего с идеями свободы.

Российское бюрократическое государство постепенно вытесняет частных лиц из сферы образования¹⁵³, стремясь вновь сделать его государственным и превратив образовательные учреждения в фабрики по производству легко управляемого населения.

8. Конституция РФ не предусмотрела достаточно мер для обеспечения **сменяемости правящей группы**. Правитель, не нарушая нормы о двух сроках пребывания на должности Президента РФ, сохранил за собой власть, перейдя на должность Председателя Правительства. В стране установилось прочное олигархическое правление, которое мешает формированию автономного гражданского общества, параллельно создавая его суррогат. Выход из сложившегося положения видится в переходе к парламентской республике, которая позволит слабым демократическим силам постепенно усиливать свое влияние на государственную бюрократию. Известно, что суперпрезидентские республики не способны развитию партийной системы. Как уже отмечалось, правитель не нуждается в сильной партии. Он создает квазипартийное объединение бюрократии для того чтобы нейтрализовать представительные органы страны, заполнив их своей клиентелой. Наоборот, более сильные стимулы к партийному строительству создают парламентские системы¹⁵⁴, которые позволяют общественным группам через свои партии формировать не только законодательные органы, но и правительство.

Отсутствие сменяемости правящей элиты является условием контроля ее над судебной системой. Зависимые от бюрократии суды защищают не конституционные права и свободы граждан, а сохранение власти своих патронов. Члены гражданского общества часто не могут найти защиты своих конституционных прав в суде. Суды вместе с правоохранительными органами превращаются в органы репрессий.

Во многих странах Восточной Европы, после демократических революций бывшие диссиденты возглавили государство и провели чистку государственного аппарата от людей, поддерживающих старый тоталитарный режим. Из органов власти были уволены те, кто сотрудничал со спецслужбами¹⁵⁵. В России в начале XXI в. представители спецслужб, наоборот, заняли все важные должности в органах власти. Не удивительно, что они продолжают свою прежнюю деятельность, направленную на подавление возникновения в России гражданского общества.

Из сказанного следует, что российская бюрократия всячески препятствует реализации конституционных норм, закрепляющих автономию гражданского общества, права и свободы человека и гражданина. Очевидно, что ей не удастся остановить общественный прогресс. Гражданское общество будет укрепляться в России вопреки ее воли. После первого этапа антибюрократической революции 1990-х гг. последует второй этап, в ходе которого гражданское общество в полной мере сможет реализовать конституционные принципы и сформировать подчиненное ему государство.

¹⁵⁰ Закон РФ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании» от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

¹⁵¹ СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; № 39. Ст.3642; 2003. № 26. Ст. 2572; № 27. Ст. 2711, 2716; 2004. № 24. Ст. 2335; № 33. Ст. 3368; № 35б. Ст. 3607; № 50. Ст. 4950; 2005, № 30. Ст. 3104; 2006, № 31. Ст. 3427; 2007, № 10. Ст. 1151; № 17. Ст. 1938; № 18. Ст. 2118; 2008, № 30. Ст. 3605; 2009, № 1. Ст. 30; № 7. Ст. 771; Российская газета. 2009. 8 апреля.

¹⁵² Вертикаль на кафедре // Ведомости. 2009. 17 сентября. С. А01, А04.

¹⁵³ Сапожников О. Знания падают в цене // Коммерсантъ. 2010. 10 февраля. С. 2; Таратута Ю. Де-юре становится де-факто // Коммерсантъ. 2009. 27 мая. С. 3.

¹⁵⁴ Фиш М.С. Конец «мечьяризма» // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1999. № 3. С. 8.

¹⁵⁵ Бланкенбург Э. Люстрация и «отлучение от профессии» после падения восточногерманского тоталитарного режима // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1999. № 4. С. 29-36.

Тема 22: Правонарушения

С.А. Денисов

1. Правонарушения как путь движения к новому строю

Теневая экономика как угроза национальной безопасности: Материалы к Всероссийской научно-практической конференции. Казань: Изд-во «Тазлимат» Института экономики, управления и права (г. Казань), 2006. С. 23-27.

С. 23

Сегодня Россия находится на этапе перехода от одного строя к другому. Подобный этап Европа переживала в XVII – XIX веке. Разница лишь в том, что там Россия переходит от административной (бюрократической) социальной системы к буржуазной, а в Европе феодальный строй трансформировался в капиталистический. Однако общие закономерности этих переходов совпадают и между данными процессами можно найти аналогии.

Известно, что старый строй не сдает свои позиции добровольно. Новые отношения возникают как нарушения старых порядков, закрепленных в праве. Прежний господствующий класс стремится не допустить нарастания экономической мощи новой буржуазии. Для этого он принимает нормы, затрудняющие накопление капитала, позволяющие перераспределять доходы буржуазии в пользу старых господствующих классов. Так, при разложении феодального строя в Европе, нарушая нормы феодального права, крестьяне бежали от своих феодалов в города. Последние, нарушая закон, укрывали крестьян, а затем стали добиваться правового закрепления не выдавать феодалам беглых. Важнейшие конфликты между нарождающейся буржуазией и феодальным государством возникали по поводу фискального гнета¹⁵⁶. Естественно феодалы стремились получить максимальный налог с горожан, проживавших на их землях. Горожане, наоборот, стремились уклониться от выплаты налогов, иногда поднимая восстания против землевладельца. В ряде стран

С. 24

успешное движение по пути капитализма началось только после того, как в результате крестьянских выступлений удалось отнять землю у крупных феодалов и перераспределить ее между крестьянами.

В современной России переход к капитализму связан с сопротивлением со стороны государственной бюрократии, которая сохраняет свое политическое господство и закрепляет свои интересы в виде законов. В одном из докладов ОЭСР в 2005 г. отмечалось, что Россия – это «слабая страна с сильными чиновниками»¹⁵⁷. Основной конфликт с буржуазией так же возникает в сфере налогообложения. Бюрократия стремится максимализировать изъятия, осуществляет конфискационную фискальную политику для того, чтобы увеличить объемы денежных средств, находящихся в ее распоряжении. Буржуазия, естественно стремится уклоняться от несения налогового бремени. Самозащита буржуазии выражается в кривой Лаффера. Чем выше налоговая ставка, тем больше сокрытия налогов. Бюрократическое государство, выражающее интересы обособленных от общества групп управленцев, использует изъятие у общества блага для удержания власти в стране, обеспечения сверх доходов групп предпринимателей, связанных с государственной администрацией. Государственные инвестиции в экономику не эффективны¹⁵⁸. Значительная часть бюджетных средств тратится на содержание все возрастающего бюрократического аппарата. Таким образом, чем больше средств будет скрыто от государства, тем быстрее будут темпы накопления частного капитала и страна продвинется по пути капитализма и рыночных отношений.

Российское государство фактически поддерживает развитие страны по пути построения государственно-монополистического капитализма. Мелкие предприниматели могут выжить в созданной для них атмосфере только за счет массового уклонения от уплаты налогов. Предприятия, производящие какую-либо продукцию не могут эффективно скрыть свои доходы и не развиваются. Поэтому в России в первую очередь получил распространение мелкий бизнес, связанный с торговлей, с оборотом наличных денег, где легче укрыться от налогового пресса бюрократии.

Массовое укрытие от выплаты налогов и сборов происходит в сфере трудового найма. Так называемые серые схемы выплаты зарплаты выгодны как предпринимателям, так и работникам. Очевидно,

С. 25

что пенсионные фонды, куда должны перечисляться деньги не смогут их сохранить. Их прибыли меньше темпов инфляции.

Конфликт между государственной бюрократией и населением страны возникает при перемещении товаров через границу государства. Государственная бюрократия пытается увеличить долю общественного продукта, распределяемого через нее, с помощью таможенных сборов. В XVIII в. эта политика привела к восстанию населения Северной Америки против Англии («бостонское чаепитие»). В современной России предприниматели пока ограничиваются уклонением от уплаты таможенных платежей.

Бюрократическое государство пытается обложить нарождающуюся буржуазию нормами права, досконально регулируемыми их деятельность (чрезмерное государственное регулирование, заорганизованность). Выполнить эти требования (например, обеспечить должное качество товара)

¹⁵⁶ Всемирная история: Эпоха английской революции. М.: АСТ, Минск: Харвест, 2001. С. 25.

¹⁵⁷ «Слабая страна с сильными чиновниками» // Российская газета. 2005. № 131. С. 5.

¹⁵⁸ Шаповалов А. Госкомпаниям тесно на кредитном рынке // Коммерсантъ. 2006. № 66. С. 10.

предприниматель не может в силу примитивности оборудования, доставшегося ему с советских времен, незначительности имеющегося капитала. После выхода в свет очередного нормативного акта юристы предприятий начинают искать способ как его обойти. Постоянным условием для выживания таких предприятий является коррупция.

В XVII в. в Англии буржуазия боролась с цеховым строем и политикой королевских монополий¹⁵⁹. Современное российское государство ограничивает бизнес разрешительным порядком начала предпринимательской деятельности, лицензированием, квотированием, сертификацией. Развитие капитализма в России идет по пути нарушения этих норм и распространения незаконного предпринимательства. Тысячи людей занимаются предпринимательством, отказываясь регистрировать свой бизнес, не имея лицензий.

По некоторым данным теневая экономика в России составляет более 40 % от ВВП¹⁶⁰. Таким образом, в случае пресечения этой предпринимательской деятельности страна оказалась бы отброшенной в своем развитии до уровня самых слабо развитых стран. Резко снизился бы уровень доходов и жизни населения. Указанная цифра говорит о том, что государственная бюрократия создает в стране не благоприятный для развития предпринимательства климат, всячески мешает буржуазии создавать национальное богатство.

При оценке последствий экономических правонарушений следует учитывать против какого государства они направлены: против

С. 26

бюрократического, реализующего интересы государственных управленцев или социального, обеспечивающего компромиссные интересы всех групп общества. В демократическом социальном государстве предприниматели участвуют в законотворчестве и реализуют свои интересы через него. Средняя и мелкая буржуазия, которая является социальной основой для буржуазного общества, в России еще слабо организована, не имеет собственной идеологии (в том числе правовой). Она не может закрепить свои интересы в виде закона и, поэтому еще долго будет реализовывать их через правонарушения, через теневую экономику.

В последнее время начинают наращиваться объемы государственной собственности. Государственные компании увеличивают свои капиталы. Разрабатываются планы масштабных государственных инвестиций в экономику. Как показывает опыт других стран с переходной экономикой, капитализм в таких условиях начинает развиваться через первоначальное накопление, осуществляемое самой бюрократией путем хищения государственной собственности и коррупции. Это становится единственно возможным путем перехода людей из класса бюрократии в класс буржуазии. Это путь развития афро-азиатского капитализма¹⁶¹. Россия так же шла по этому пути в начале 90-х годов XX века и, в связи с усилением власти бюрократии сегодня, решила повторить пройденное. Так же когда-то в Англии XVII в. «рыцари шпаги, дворяне, превращались в рыцарей наживы»¹⁶².

Создание неблагоприятных условий для развития частного предпринимательства в России приводит к тому, что российская буржуазия, нарушая законы, вывозит накопленный капитал за рубеж. Это не благоприятно сказывается на развитии страны сегодня. Но, создав безопасные тылы за рубежом, российские предприниматели предпримут когда-то новую атаку на бюрократическое государство, завершив буржуазную революцию. В 90-е годы XX века в России прошел только первый подготовительный этап этой революции.

Сегодня много говорят о массовых нарушениях закона, которые имели место в ходе приватизации, как формы первоначального накопления капитала. Есть предложения пересмотреть ее итоги. Это будет еще один шаг назад к восстановлению бюрократического государства. История показывает, что революции в большинстве стран

С. 27

осуществлялись путем незаконного лишения прав собственности феодалов, иногда с применением прямого насилия.

Государственная бюрократия в России всегда была наиболее организованным и сильным классом. Сегодня она объединилась с представителями крупного капитала и обеспечивает реализацию своих интересов через законы, мешающие движению страны к капитализму. Чем менее бюрократия склонна к компромиссам, уступкам нарождающейся буржуазии, тем больших масштабов будет правонарушение, направленные на преодоление поставленных законодательных барьеров.

Бюрократия в последнее время вернула себе контроль над основными каналами распространения информации в стране. Это позволяет ей доказывать, что сохранение ее власти в сфере экономики выгодно обществу, а укрепление буржуазии, особенно через правонарушения следует пресекать. В российском обществе частная собственность и право на предпринимательство никогда не рассматривалась как ценность. Поэтому ему не трудно доказать, что преследование предпринимателей, особенно крупных, есть общественное благо. Это, конечно, затормозит экономическое развитие страны в ближайшие годы. Очевидно, что России придется испытать еще один экономический кризис, чтобы убедиться в бесперспективности бюрократического государства и твердо встать на путь развития капитализма.

Из сказанного можно сделать вывод, что подчас правонарушения в сфере экономики являются важнейшим способом перехода страны от одного строя к другому, более прогрессивному.

¹⁵⁹ Всемирная история: Эпоха английской революции. М.: АСТ, Минск: Харвест, 2001. С. 25.

¹⁶⁰ Коммерсантъ-Деньги. 2005. № 40. С. 12.

¹⁶¹ Зарубежный Восток и современность. Т. 1. М., 1980. С. 325-326.

¹⁶² Всемирная история: Эпоха английской революции. М.: АСТ, Минск: Харвест, 2001. С. 22.

2. Денисов С.А. Типичные правонарушающие состояния в сфере регулирования конституционного права // Правовые состояния и взаимодействия: историко-теоретический, отраслевой и межотраслевой анализ. Материалы VII международной научно-практической конференции. Ч. 1. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2006. С. 310 – 316.

С. 310

Сегодня, почти все государства мира, за небольшими исключениями, провозгласили себя конституционными. Однако, анализ отношений, сложившихся в государствах, недавно вставших на путь ограничения власти государственного аппарата с помощью конституции (включая Россию), показывает, что эти отношения часто не соответствуют требованиям конституционных норм. При этом, часть правонарушений носит не кратковременный характер, а являются длящимися на протяжении многих лет. Государство и общество живут в постоянном состоянии не соответствия своего поведения нормам конституции. Сами субъекты могут не соответствовать тем требованиям, которые к ним предъявляет конституция.

Поскольку данный вопрос является не только правовым, но и политическим, затрагивающим интересы больших групп людей, то он не привлекает внимания российских юристов-исследователей, приученных не трогать острые темы. Вместе с тем, вопрос о строе России, его соответствии требованиям Конституции, является сверх актуальным, если мы действительно намерены не только на словах, но и на деле построить у себя конституционный строй.

В данном исследовании конституционным называется не любое право, которое официально носит это название. Конституционным предлагается считать вид государственного права, нормы которого закрепляют власть гражданского общества (народа) над государственным аппаратом (органами государства), выраженную в принципах суверенитета народа, правового характера государства, демократического политического режима, республиканской формы

С. 311

правления. Конституционное право больших по территории и многонациональных государств должно закреплять федерализм или регионализм, местное самоуправление. Нормативные акты, не закрепляющие эти положения являются фиктивными (номинальными) конституциями (Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2005. С. 277.).

1. Типичные правонарушающие состояния субъектов правоотношений

Ряд государств мира приняли конституцию, декларировали названные выше принципы при отсутствии субъектов, обладающих возможностью их реализации. Во-первых, проблема возникла с формированием народа, желающего и способного на деле отнять суверенитет у главы государства или правящей группы и присвоить его себе, в соответствие с декларацией конституции. Как человек, чтобы стать полноценным субъектом гражданско-правовых отношений, должен обладать определенными психическими свойствами (уровень психической зрелости), выражающимися в дееспособности, так и население страны, чтобы стать субъектом конституционных отношений, сувереном, должно обладать такими свойствами как способность понимать свои интересы, организованно выражать свою общую волю. Отсутствие этих способностей у населения страны выражается в том, что его рассматривают как ребенка или как стадо овец (Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Древность и Средние века). М.: ЗЕРЦАЛО. 1999. С. 232-233.), как недееспособного субъекта, нуждающегося в опеке со стороны главы государства или правящей группы (органов государства). Именно в таком не конституционном состоянии находится населением ряда стран. Оно опирается на чувство, а не на разум. Оно не организовано и не может выдвинуть из своей среды политиков, создать конкурирующие партии. От его имени глава государства, его приближенные осуществляют назначения на все должности в государственном аппарате, в том числе на должности депутатов в законодательном органе. Население может ходить на выборы, но голосует за тех, на кого указывает глава государства. В случае, если население проголосовало не так как предписано, результаты голосования можно сфальсифицировать. Таким образом, имитируется суверенное состояние народа, прикрывающее фактический суверенитет главы государства.

С. 312

Не способность населения стать народом (гражданским обществом) порождает неконституционный характер иных субъектов государственно-правовых отношений. Глава государства из выборного президента превращается в монарха (диктатора), который занимает свою должность не в результате свободного и разумного выбора народа, а исходя из патриархальных представлений населения об отце народов, которого не выбирают. Его власть так же может опираться на способность манипулирования общественным сознанием, на преданность ему людей, которых он расставил в органы власти, а так же на прямое насилие.

Население не ставшее народом не может создать сильных политических партий. Вместо них государственная бюрократия создает теневые государственные структуры, которые называет партиями. Партеобразные объединения, типа КПСС в СССР, состоят из государственных чиновников, существуют за счет поддержки государства и выполняют государственные функции, связанные с удержанием власти, развитием экономики, распространением в обществе единой идеологии. Для создания видимости демократии в стране государственный аппарат может создавать партии-подсадки, которые обозначают оппозицию и многопартийность, но действуют строго по указанию государственных чиновников их создавших и контролирующих. Подобные же превращения происходят с так называемыми общественными объединениями, которые создаются

государством, работают по его заданию, под его контролем и фактически являются государственным учреждениями.

Доверие населения к главе государства и делегирование ему своего суверенитета приводит к тому, что представительный орган власти формируется из назначенных главой государства людей и из законодательного трансформируется в законосовещательный при главе государства и законорегистрационный, оформляющий волю главы государства и его приближенных в виде законодательных актов.

Очень часто правоохранительные органы при отсутствии народа, способного их контролировать превращаются в органы репрессий.

С. 313

Государство в целом в условиях когда население является не народом, а охлосом, не может стать правовым, демократическим и иметь республиканскую форму правления. Для него характерна монархическая или олигархическая форма правления, охлократия, авторитарный или тоталитарный режим.

При отсутствии определенного уровня производительных сил и давления со стороны населения, государство не может приобрести свойства социального государства, которое требует от него, например, ст. 7 Конституции РФ.

Конституция действует только там, где отдельные люди осознают себя гражданами, а не подданными. Но в странах с так называемой молодой демократией большинство населения не желают получать информацию о жизни всего общества, участвовать в управлении государством и отвечать за коллективно принятые решения. Людям легче и привычнее жить в состоянии подданного с удостоверением личности, которое формально объявляет человека гражданином. На самом деле мы имеем пример юридической фикции.

2. Типичные правонарушающие состояния связей между субъектами

Для обществ только провозгласивших себя конституционными типичны длящиеся на протяжении лет отношения (связи) не соответствующие требованиям конституционного права. Уже отмечено, что если население, не обладает свойством народа, то не могут возникнуть отношения суверенитета народа по отношению к органам власти. Наоборот, суверенитет, в соответствие с традициями монархического правления, которые сохраняются в стране, остается в руках главы государства и лишь создается видимость, что население что-то решает.

Ст. 10 Конституции РФ 1993 г. требует поддерживать самостоятельность ветвей власти. Но глава государства, поддерживаемый патриархально мыслящим населением, устраняет эту самостоятельность. Формально представительный орган, правительство, суды подчиняются главе государства, исполняют его волю. Отмечается,

С. 314

что в ряде арабских государств, парламентаризм является прикрытием абсолютизма (Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов. М., 1999. С. 749.). Высшим источником права становится не конституция и законы, а указания главы государства, которые могут быть выражены на бумаге в виде его обращений или не иметь письменного оформления, особенно если они грубо нарушают конституционные нормы. Законы издаются во исполнение указаний главы государства. Сакрализованная глава государства может издавать что-то вроде святого писания, которым должны руководствоваться все подданные. Например, «Зеленая книга» М. Каддафи или «Рухнамы» С. Ниязова. Эти откровения вождей стоят выше конституции страны.

Конституция может запрещать навязывать населению господствующую идеологию (Например, ст. 13 Конституции РФ). Но если средства массовой информации ставятся под контроль государства, то они превращаются в средства пропаганды определенных идей, которые могут называться не государственной, а национальной идеологией.

Конституция должна устранять привилегии каких-либо политических организаций. В противном случае, она является конституцией только по названию, а не по содержанию. Однако, как уже отмечалось, при пассивном населении государственные органы создают партеобразные объединения бюрократии и поддерживают их привилегированное положение. В СССР организация коммунистов вообще занимала монопольное положение на политической сцене. Возможно, так же создание привилегий для какой-либо церкви, тесно сотрудничающей с государством и обеспечивающей контроль над сознанием населения.

Конституция страны должна закреплять гуманистические ценности. Например, Конституция РФ требует от государства признавать, соблюдать и защищать высшую ценность человека, его права и свободы (ст. 2). Однако, культура многих народов Востока отрицает индивидуализм. Ни сам

человек, ни его окружение, ни представители государства не признают и не поддерживают высшую ценность человека и ставят на первое место интересы государства, за которыми, чаще всего, стоят интересы бюрократических элит. Даже в Японии, как пишет

С. 315

Р. Давид, права человека сталкиваются с равнодушием японцев к «идеям свободы и человеческого достоинства» (Давид Р. Основные правовые системы современности. М.: Международные отношения, 1999. С. 373.).

Обязательной чертой конституционного права является свобода слова, средств массовой информации и запрет цензуры, как это закреплено в ст. 29 Конституции РФ. На деле, отношения между государственными органами и редакциями средств массовой информации в ряде государств являются субординационными. Это, в свою очередь приводит к тому, что проводимые в стране выборы в органы власти являются не свободными, а управляемыми. Государственные органы внедряют в общественное сознание нужные идеи, убеждения устраняя другое конституционное состояние, обозначаемое, как свобода мысли. Отмечается, что «у свободы слова общая судьба с демократией: когда уничтожают одну, то кончается и другая» (Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для вузов. М.: ИНФРА-М, 1996. С. 183).

Основой для многих не конституционных состояний в области политических отношений является нарушение конституции в экономической сфере, а именно, отсутствие в стране рыночной конкуренции, свободы предпринимательства, защищенности частной собственности. Традиционно в странах Востока поддерживаются отношения условной частной собственности и условного права на предпринимательство. Они могут быть реализованы только если на то, есть воля государственной бюрократии. Конфликт между предпринимателем и представителем государства ведет к лишению первого всего имущества и возможности заниматься бизнесом. Зависимые от бюрократии предприниматели не смеют использовать закрепленные в конституции политические права и свободы. В результате мы получаем не демократический политический режим в стране, основанный не на силе, а на состоянии имущественных отношений, урегулированных не конституцией, а обычаями страны.

Финансовая не самостоятельность регионов, которые по конституции объявлены субъектами федерации, приводит к тому, что отношения между центром и регионами не являются фактически федеративными, а строятся как унитарные. Центральное руководство страны формирует органы

С. 316

власти региона, указывает, как нужно им управлять. Принятие в регионах законов, являющихся копией федеративных призвано только имитировать самостоятельность населения региона и его органов власти. Как известно, в конституциях СССР закрепляли даже право выхода республик из Союза, но фактически эта правовая возможность появилась только после ослабления центральных органов власти и отказа от тоталитарного режима в стране.

Правонарушающие состояния часто имеют объективную основу для своего существования. Их нельзя устранить с помощью мер, принимаемых правоохранительными органами. Они должны быть осознаны самим обществом и только тогда есть шанс медленного избавления от них, перехода к подлинному конституционному строю. Но, прежде всего, они должны быть изучены учеными-юристами.

3. Денисов С.А. Влияние бюрократического характера государства, позитивного права и общества на преступность в стране // Современная преступность: состояние, тенденции, средства преодоления. Материалы Всероссийской научно-практической конференции (22-23 апреля 1999 года). Екатеринбург. 1999. С. 24-26.

С. 24

В идеальном бюрократическом типе общества доминирующими социальными группами являются управленцы. Государство и позитивное право в этом обществе, в первую очередь, выражают интересы этих групп.

Не смотря на значительные демократические преобразования, современная Россия продолжает сохранять некоторые черты бюрократического общества. Группы управленцев обладают достаточной экономической, политической и идеологической властью. Это сказывается на понимании явления преступности, ее содержании, отношении к ней со стороны государственных органов.

1. Управленцы непосредственно участвуют в процессе **правотворчества** и оказывают влияние на то, **что закрепляется в уголовном законодательстве как преступление**, а что относится к иному виду правонарушения или считается правомерным. С помощью средств массовой информации представления о дозволенном и запрещенном навязываются обществу. Не редко, в истории страны действия правителей то объявлялись гениальными, то преступными, то вновь единственно возможными.

В соответствии с бюрократическими традициями, в России, не являются преступными общественно вредные деяния, которые в демократических странах считаются преступлениями. Это, например, прием на государственную службу лиц вне конкурса на основе личных пристрастий, умышленное воспрепятствование должностными лицами исполнению норм конституции и других федеральных законов (1).

В последние годы, в интересах управленческих групп, было декриминализовано множество способов присвоения государственного имущества. Часть из них узаконивалась (привилегии в процессе приватизации). Другие способы присвоения: в виде нарушения законодательства о кооперации, об аренде, о приватизации, об акционерных обществах рассматриваются как гражданско-правовые деликты или административные правонарушения. К наиболее распространенным относятся: передача государственной собственности на баланс коммерческих структур, либо в их уставные фонды; обход процесса приватизации путем выкупа государственного имущества по остаточной балансовой стоимости без проведения аукциона; неравноценный обмен государственного имущества на ценные бумаги частных предприятий; выпуск дополнительных эмиссий акций без согласования с представителями государства, что приводит к уменьшению доли государства в капитале акционерного общества (2).

с. 25

Скрытой формой декриминализации деяний управленцев является введение в состав преступлений элементов, которые **объективно трудно доказуемы**. К ним относится вина в форме умысла, корыстная или иная личная заинтересованность (ст. 285 УК РФ). Благодаря такому приему, значительная часть хищений скрывается под безобидной формулировкой не целевого использования бюджетных и внебюджетных средств.

Другой формой декриминализации деяний, связанных с извлечением управленцами личной и групповой выгоды в ущерб других лиц, стало расширение списка составов преступлений, возбуждение дела по которым, возможно только по жалобе потерпевших. Члены трудовых коллективов, мелкие акционеры пассивны, не обладают достаточными знаниями, находятся в зависимости от нарушителей. Поэтому даже существенные посяательства на их права не получают уголовно-правовой оценки.

2. Признать деяние преступлением могут только специально **уполномоченные на то органы**. Нейтрализация этих органов позволяет фактически не считать преступлениями нарушения уголовного кодекса.

Бюрократическая система контроля за деятельностью органов милиции стимулирует сокрытие преступлений от учета (3). Надзорные органы и органы, на которые возлагается обязанность доказать наличие преступления, оказываются зависимыми от поднадзорных и подозреваемых.

3. Послушные правоохранительные органы могут использоваться управленческими группами для «точечных ударов» по лицам, входящим в конкурирующие группы. В последние годы в стране сформировались сплоченные властно-предпринимательские группировки. Преступления, совершаемые их представителями в силу выше названных причин, не выявляются. Но в случаях, когда раздел власти и благ не удается осуществить на основе переговоров, факты совершенных преступлений получают правовое оформление. В связи со сменой правящей элиты, которая произойдет после выборов Президента РФ, количество зарегистрированных преступлений должностных лиц, совершенных в разные годы, может резко возрасти.

4. Бюрократический характер государства и права оказывает влияние на **уровень преступности** в стране в целом. Лица, исполняющие управленческие функции, вовлекают в преступную деятельность иных субъектов. Так, для хищения бюджетных средств, привлекаются предприниматели, которым выдаются кредиты, поручается закупка товара для государственных нужд или выдается государственный заказ. Как правило, в преступную деятельность вовлекаются родственники управленцев.

Преступная деятельность управленческих групп, ее безнаказанность, широко освещается в средствах массовой информации. Криминальный порядок отношений становится привычным, не осуждаемым общественной моралью. Все это способствует распространению преступного поведения среди разных слоев общества.

Конфискационные **налоги**, за счет которых содержится аппарат управления и богатеют приближенные к власти предприниматели, стимулируют массовое совершение налоговых преступлений (ст. 198-199 УК РФ),

с. 26

формирование «теневого» экономики. Предприниматели, нарушающие законы, становятся источником доходов организованной преступности.

Источники

1. Крылова Н.Е. Ответственность за должностные злоупотребления во Франции // Вестник МГУ. Сер. 11. Право. 1998.

2. Давыдов В. Второй этап приватизации: необходимо усилить надзор // Законность. 1997. № 2.

3. Лунеев В.В. Преступность в России при переходе от социализма к капитализму // Государство и право. 1998. № 5.

Тема: Юридическая ответственность

1. Денисов С.А. **Интересы управленцев и тенденции развития юридической ответственности в России // Юридическая наука и юридическое образование в России на рубеже веков: состояние, проблемы, перспективы (Материалы региональной научно-практической конференции) Ч. 2. Тюмень. 2001. С. 202-207.**

С. 202

Управленческие группы, как и любые другие, имеют свои обособленные интересы. Если они закрепляются в нормах позитивного права, то аппарат управления заботится об охране этих норм и эффективном применении мер юридической ответственности по отношению к правонарушителям. Демократизация права в России привела к ограничению прав и свобод управленцев, наложению на них дополнительных обязанностей. В этих условиях управленцы заинтересованы в нейтрализации институтов юридической ответственности, направленных против них.

С. 203

Это осуществляется следующими путями:

1) **Устранение оснований** для привлечения управленцев к юридической ответственности. Это происходит при отказе признать общественно вредные деяния правонарушениями. Так в начале 90-х годов (до вступления в силу нового УК РФ) было декриминализовано злоупотребление властью, получение взятки лицами, осуществляющими управление негосударственными предприятиями. Не является преступлением злоупотребление властью должностным лицом в случаях, если не доказано, что оно совершалось из корыстной или иной личной заинтересованности (ст. 285 УК РФ). Не является правонарушением установление главой администраций территориального образования сверх высокого денежного содержания себе и своим подчиненным.

2) Возможно **занижение общественного вреда** деяний, совершенных управленцами. Действия опасные для общества могут рассматриваться всего лишь как дисциплинарные проступки, ответственность за которые, по своему усмотрению, устанавливает руководитель организации. Нарушения законодательства о приватизации, выявляемые прокуратурой (приватизация объектов соцкультбыта, исключенных из этого процесса законодательством; выкуп госимущества по остаточной балансовой стоимости без проведения аукциона; занижение стоимости продаваемых объектов), рассматриваются не как уголовно наказуемые хищения, а как гражданские деликты, за которыми следуют только правосстановительные санкции (1). Опасность таких деяний ни чуть не ниже тех, что предусмотрены в ст. 158 УК РФ, так как государство теряет имущество колоссальной стоимости (особо крупные размеры).

3) **Освобождение от юридической ответственности** за правонарушения. Оно осуществляется путем закрепления неприкосновенности Президента РФ (ст. 91 Конституции РФ), депутатов различных уровней, введения императивного мандата для лиц, избранных на должность населением, отказом от института отзыва депутата. Конституция РФ 1993 года не предусматривает привлечения к ответственности Президента РФ за нарушение норм Конституции РФ и даже за совершение уголовных преступлений, не относящихся к категории тяжких (ч. 1 ст. 93 Конституции РФ). На протяжении десяти лет реформ лица, осуществляющие нормотворчество, не несли никакой ответственности за принятие нормативных актов, нарушающих зако-

с. 204

ны. В лучшем случае неконституционные и незаконные акты отменялись. Не несут юридической ответственности личного характера должностные лица, использующие средства бюджетов не по назначению.

4) **Ослабление системы органов**, осуществляющих контроль за аппаратом управления и привлечение управленцев к ответственности. Старая система в ходе реформ была разрушена, или значительно ослаблена, а новой эффективной системы не создано (2). Исчезли самые действенные в советский период институты партийного воздействия, были распущены органы народного контроля. Суд перестал осуществлять обвинительные функции. Без его поддержки органы прокуратуры, милиции, государственной безопасности не смогли эффективно бороться с преступностью. Прокуратура не имеет возможности осуществлять свои функции в отношении значительной группы управленцев, находящихся под опекой Президента РФ и глав субъектов Федерации, так как кандидатура Генерального Прокурора РФ предлагается Президентом РФ и утверждается главами субъектов Федерации в Совете Федерации (п. 2 ст. 129 Конституции РФ). Прокуроры субъектов Федерации назначаются по согласованию с главами администраций субъектов Федерации и их представительными органами (п. 3 ст. 129 Конституции РФ). Органы прокуратуры, суда, милиции недостаточно финансируются из федерального бюджета (3) и попадают в хозяйственную зависимость от руководителей регионов. Слабым является контроль представительных органов власти за исполнительной ветвью власти. Идея наделения парламента правом создавать следственные комиссии для расследования дел, связанных с деятельностью высших должностных лиц, пока не реализована.

Слабость и небеспристрастность органов, призванных обеспечивать законность в процессе избирательных кампаний, позволяет управленческим группам повсеместно использовать свои административные ресурсы, нарушать принцип равенства.

Государство снимает с себя ответственность защиты ряда прав граждан. В годы реформ произошло свертывание общенадзорной функции органов прокуратуры (4). Часть деяний выведена из сферы публичного права и регулируется нормами **частного права**. При посягательстве управленцев на права и свободы граждан, последние сами должны проявлять инициативу. Пассивность граждан, их право-

с. 205

вая неграмотность, зависимость от правонарушителей, недоступность юридической помощи, а значит и правосудия, обеспечивают безответственность управленцев. В 90-е годы месяцами задерживалась выплата заработной платы, социальных пособий, пенсий, нарушались права мелких акционеров, снижался уровень жизни населения, но виновные в этом, как правило, не несли юридической ответственности.

5) **Затруднение процессуального порядка привлечения** к юридической ответственности. Представители управленческих групп, привлекаемые к уголовной ответственности, в полной мере сумели воспользоваться **гуманизацией** позитивного права, расширением прав подозреваемых и обвиняемых на защиту от уголовного преследования. Используя деньги и власть, они нанимают лучших адвокатов, которые эффективно применяют законные и незаконные методы для противодействия дознанию и следствию в раскрытии преступлений. Реформы в России шли по пути расширения функций суда и ограничения административных способов защиты прав граждан. Но судебные органы действуют не оперативно, процессуальный порядок защиты прав достаточно сложен. Не все граждане, чьи права ущемляются, решаются обратиться за судебной поддержкой. В литературе отмечается, что закрепленный в Конституции РФ 1993 года (ст. 93) порядок отрешения Президента РФ от должности настолько сложен, что реализовать его фактически невозможно.

6) Нейтрализовать институт юридической ответственности удастся за счет слабости системы **исполнения актов** о привлечении к ответственности. Значительная доля судебных решений о привлечении к гражданско-правовой ответственности не исполняется.

Как и ранее, юридическая ответственность используется для погашения недовольства населения проводимой правящими группами политики. Конституция РФ 1993 года закрепила конструкцию высших государственных органов, позволяющую Президенту РФ формировать послушное ему правительство, фактически руководить его деятельностью (ст. 83 Конституции РФ), взваливать на него всю вину за результаты своей политики и, когда недовольство населения достигает определенного высокого уровня, отправлять это правительство в отставку (ч. 2 ст. 117 Конституции РФ). При этом сам Президент только наращивает свой авторитет защитника интересов населения.

По некоторым направлениям управленческим группам удается использовать юридическую ответственность для **наступления на права конкурирующих групп** общества. Конфискационное налоговое законодательство стимулирует массовое уклонение предпринимателей от уплаты налога. Лицам, близким к властным структурам, это прощается. Те же, кто пытается выйти из под опеки государственных структур, подвергаются проверкам, привлекаются, как правило, к административной ответственности, разоряются. Такое положение создает питательную почву для получения незаконных доходов управленцами.

Избирательное привлечение к уголовной ответственности, как и ранее, используется в борьбе за власть между конкурирующими правящими группами (5).

Поддержанию режима личной власти начальников над подчиненными служит дисциплинарная ответственность, применяемая по произволу руководителей. В результате аппараты управления действуют не на основе законов, а во исполнении воли начальства.

В целом, институт юридической ответственности в России пока не обеспечивает надежной защиты права частной собственности (особенно прав мелких и средних собственников), права на интеллектуальную собственность. Это мешает развитию экономики страны, расширению и укреплению среднего класса. Слабо защищены личные конституционные права граждан. Управленцы, не несущие должной юридической ответственности перед гражданским обществом, как и прежде, составляют доминирующую группу общества. Возможность пренебрегать законностью позволила им провести так называемую менеджерскую приватизацию государственного имущества, сформировать бюрократически-предпринимательские кланы, быстро наращивать капитал за счет перераспределения в пользу этих кланов бюджетных и внебюджетных средств.

Литература

1. Давыдов В. Второй этап приватизации: необходимо усилить надзор // Законность. 1997. № 2. С. 6.
2. Лунеев В.В. Преступность в России при переходе от социализма к капитализму // Государство и право. 1998. № 5. С. 57.
3. Как преодолеть кризис судебной власти // Российская юстиция. 1995. № 9. С. 11.
4. Исполнение законов // Советское государство и право. 1991. № 7. С. 26. С. 207
5. Беррес Л. Подписка о невыезде // Коммерсантъ. Деньги. 1999. № 14, с. 9-11; Шлейнов Р. Кто сверху — тот и конституция // Новая газета. 2000. № 55. С. 3.

2. Нейтрализация правоохранительной деятельности органов государства в интересах управленческих групп

// Проблемы юридической ответственности. Материалы научно-практической конференции. (25 мая 2000) Челябинск. 2001. С. 23-26.

С. 23

Лица, входящие в состав различных управленческих групп, совершают правонарушения так же, как и другие граждане. Ежегодно органы прокуратуры опротестовывают тысячи незаконных решений должностных лиц, государственных и муниципальных органов. Это обуславливает заинтересованность управленцев в нейтрализации правоохранительной

с. 24

деятельности различных органов. Выделяются следующие пути такой нейтрализации.

1. Ликвидация или отказ от создания органов, осуществляющих контрольно-надзорные функции и привлечение к юридической ответственности.

В советский период достаточно строгий контроль за деятельностью должностных лиц среднего и низшего звена осуществляли органы партийного и народного контроля. Департизация государственных органов, произведенная на основе указа Президента РСФСР в 1991 году, уничтожила этот контроль, не создав ничего адекватного ему.

Сложные хозяйственные подразделения, такие как акционерные общества, имеют в качестве обязательного звена независимые от органов управления контрольно-ревизионные органы. При организации публичной власти все контрольно-надзорные органы создаются при какой-либо ветви власти и фактически лишены самостоятельности, а поэтому не могут эффективно осуществлять свои функции в отношении управленческих элит.

2. Ограничение полномочий органов, осуществляющих контрольно-надзорные функции и привлечение к ответственности.

В России, в последнее десятилетие, это проявляется в следующем:

1) Ограничение полномочий Федерального Собрания по контролю за деятельностью Президента, его администрации, Правительства. Значительно ограничен список оснований для привлечения Президента РФ к юридической ответственности и усложнен порядок отрешения его от должности. Если по Конституции РСФСР 1978 года Президент мог быть отрешен от должности за нарушение Конституции, законов, присяги, то по Конституции РФ 1993 года он подлежит отрешению от должности только за совершение тяжких уголовных преступлений. По новой Конституции Правительство РФ не несет ответственности перед парламентом.

2) Большое количество должностных лиц, по некоторым подсчетам около четырех миллионов, обладает определенной степенью неприкосновенности, основанной на законе (президенты, главы администраций регионов, депутаты легислатур, судьи, прокуроры и т.д.).

3) В 90-е годы было предпринято ряд шагов по ограничению полномочий прокуратуры по осуществлению общего надзора. Это позволило управленцам произвести существенное наступление на права рядовых граждан, которые оказались не готовы защищать свои права в судебном порядке.

4) Значительно ограничены в своих правах в России уполномоченные по правам человека.

5) Отмечается ограниченность прав Счетной палаты РФ. Она не имеет права обращения с иском в суд при выявлении нарушений закона, не может инициировать уголовное преследование правонарушителей. Эти функции монополизированы прокуратурой, которая попала в зависимость к президентско-правительственной группе. Поэтому эффективных мер в связи

с. 25

с выявленными фактами нарушения закона при использовании бюджетных средств не принимается.

3. Ослабление правоохранительных органов иными путями.

1) В последние годы правоохранительные органы не могли полностью выполнять свои функции в силу ограниченности их штатной численности. К тому же, на протяжении последнего десятилетия, в них часто имела место недоукомплектованность штатов и высокая текучесть кадров. С возникновением частного сектора значительная часть квалифицированных работников ушла из правоохранительных органов. Пришедшие им на смену молодые сотрудники не обладали достаточно глубокими и разносторонними знаниями, навыками в работе. Отток кадров имел в значительной

степени искусственный характер. Обвинения правоохранительных органов и их сотрудников в том, что они служили орудиями репрессий, звеном в тоталитарной системы резко понизило престижность профессий, связанных с охраной правопорядка. Тяжелый и опасный труд не компенсировался соответствующими социальными и правовыми средствами защиты. В результате невысокой квалификации работников деятельность правоохранительных органов была, в основном, направлена на работу с очевидными и достаточно простыми видами правонарушений. Сложные виды правонарушений, совершаемые должностными лицами, обладающими специальными знаниями, опытом, высокими интеллектуальными способностями, применяющими широкий набор средств для сокрытия правонарушений, оставались, в основном, латентными.

Подбор кадров на основе личного усмотрения руководителей подразделений способствовал тому, что принимались на службу и продвигались по карьерной лестнице люди склонные к конформистскому поведению, примиренчески настроенные к нарушению законов, готовые выполнять любые распоряжения руководства, в том числе и незаконные. Люди принципиальные, неподкупные, с развитым чувством справедливости не поддерживались. В результате правоохранительные органы вели себя пассивно, вступали в отношения «круговой поруки» с лицами, которых должны были контролировать.

2) Недостаток материальных, технических и финансовых средств для осуществления предусмотренной законом деятельности.

3) Мешал работе правоохранительных органов процесс их реформирования. Старые органы уничтожались, новые долгое время находились в процессе становления.

Слабость правоохранительных органов обеспечивала положение, при котором масса правонарушений должностных лиц оказалась не раскрытой. Волокита в судах препятствовала реализации права граждан на защиту от государства, его должностных лиц.

4. Зависимость проверяющих от проверяемых.

1) Она возникает в связи с порядком формирования органов, наделенных контрольно-надзорными функциями.

С. 26

Активное участие президентско-правительственной группы в выборах членов Федерального Собрания приводит к тому, что в его состав вводится много ее сторонников. В этом случае законодательные органы не могут эффективно выполнять свои контрольные функции по отношению к Президенту и исполнительной ветви власти, не смогут вынести объективного решения при постановке вопроса об отрешении Президента РФ от должности (ч. 1 ст. 93 Конституции РФ). Главы субъектов Федерации и руководители их законодательных органов назначают и освобождают от должности Генерального прокурора РФ. Главы администраций и депутаты законодательных собраний субъектов Федерации, согласно ч. 3 ст. 129 Конституции РФ дают согласие на назначение прокурора субъекта Федерации, который будет осуществлять надзор за законностью их деятельности (п. 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре РФ»). Не удивительно, что прокуратура не проявляет должной активности в борьбе с правонарушениями в высших звеньях руководства регионов.

2) Федеральные власти в прошедшее десятилетие не обеспечивали свои правоохранительные органы в регионах достаточными материальными и финансовыми средствами. Руководители субъектов Федерации и муниципальных органов выделяли средства на ремонт помещений, покупку квартир для судей и сотрудников контрольно-надзорных органов, а в обмен получали полную свободу в совершении правонарушений.

3. Нейтрализация правоохранительной деятельности органов государства

// Вестник Тюменского государственного университета. 2000. № 4. С. 181-186.

С. 181.

УДК 340.132.8

АННОТАЦИЯ. В работе исследуются некоторые факторы, ослабляющие правоохранительную деятельность государственных органов.

The author investigates some reasons of weak activities of government bodies for defence of legality.

С. 182

В данной работе правоохранительная деятельность рассматривается в широком смысле как реализация задач по обеспечению правопорядка и законности государственными органами. Она не сводится к деятельности одних только правоохранительных органов. Как отмечается в литературе, указанные задачи выполняют все государственные органы, в той или иной степени (1).

Решая задачи формирования правового государства, необходимо хорошо представлять себе факторы, способные мешать органам государства эффективно осуществлять деятельность по охране правопорядка. Это могут быть естественно возникающие трудности на пути защиты права или искусственно созданные препятствия, блокирующие действия государственных органов.

Всекие **революционные преобразования** означают отказ от прежней системы норм. Это происходит открыто, в форме прямой отмены действия отдельных законов или скрытно, путем снижения активности правоохранительной деятельности. Люди и организации, стоящие на страже закона, как правило, преданы тем ценностям, идеалам, которые закрепляются в охраняемых законах. Поэтому смена власти сопровождается отказом от существовавших ранее органов охраны порядка, увольнением с государственной службы людей, работавших в этих органах, а то и преследование их. Временное правительство после февральской революции 1917 года в России упразднило Департамент полиции Министерства внутренних дел, Отдельный корпус жандармов, охранные отделения. Особое присутствие правительствующего сената (2). Октябрьская революция 1917 года в России полностью уничтожила старую полицию и суды. В ходе реформ в России 90-х годов XX века были устранены органы народного и партийного контроля, которые несли на себе основной груз по надзору за государственным аппаратом и обеспечивали определенный уровень дисциплины государственных служащих. В декабре 1993 года был ликвидирован следственный аппарат в органах безопасности. Через некоторое время он был восстановлен с новым составом сотрудников (3). Конечно, разрушение системы правоохранительных органов неизбежно приводит к росту правонарушений.

Революции — это всегда передел собственности. Идущие к власти группы заинтересованы в низком уровне правоохраны в такие периоды. Это позволяет им более ускоренно произвести передел общественных благ. Например, в начальный период реформ в России, в министерствах, были ликвидированы контрольные органы, способные осуществлять проверки и ревизии на государственных предприятиях (4). Международные наблюдатели отмечают, что властные элиты посткоммунистических стран извлекли колоссальную выгоду из отсутствия надлежащего надзора за законностью, благодаря этому присвоив себе значительную долю общественного достояния (5).

Создание в ходе реформ государственного аппарата новой системы правоохраны требует времени. На подготовку высококвалифицированных специалистов уходят годы. Часто не ясна концепция строительства новой системы органов государства. Возникает ситуация, когда одни органы лишаются контрольных функций, а другие оказываются не готовы их исполнять. В частности, во многих посткоммунистических странах прокурорские органы были ослаблены, а суды не смогли взять на себя их функции по надзору за законностью и защите прав человека. Произошло общее ослабление контрольных функций государства (6).

Всякая **перестройка внутри одного органа** государства, или изменение механизма государства, отвлекает сотрудников органов от исполнения ими основных задач, создает нервную обстановку ожидания возможного увольнения. Так называемые «перетряхивания» аппарата позволяют руководителям подразделений избавиться от принципиальных сотрудников, не участвующих в связях «круговой поруки», распределить должности между людьми, которые им лично преданы (членами своей команды) и готовы выполнить любое, даже незаконное распоряжение. При этом увольняются с работы люди с высокой квалификацией, непримиримо относящиеся ко всяким нарушениям закона, кто бы их не совершал.

Обычным является стремление различных властных субъектов подчинить себе правоохранительные органы и ликвидировать всякий контроль за своей деятельностью. Контрольно-надзорные органы не образуют самостоятельной ветви власти, а

с. 183

создаются при каких-либо иных органах, которые оказываются вне общественного контроля. По Конституции Украины 1996 года прокуратура Украины попала под контроль законодателей. Генеральный прокурор ответственен перед Верховной Радой и может быть отправлен депутатами в отставку (7). В других странах контроль над прокуратурой захватывают исполнительные органы. Так в Польше функции генерального прокурора перешли министру юстиции. Прокуратура превратилась в орудие исполнительной власти. При этом, ссылки делались на зарубежный опыт (США и другие страны) (8), игнорируя факты того, что в странах Запада высокая активность граждан в защите своих прав через суд, развиты контрольные функции парламента, в США существует институт независимого прокурора (9). В специальных исследованиях отмечается, что прокуратура Румынии по Конституции 1991 года полностью попала под пяту исполнительной власти, хотя формально, относится к судебной ветви власти (10).

Активные старания по ослаблению прокуратуры в России приняли представители судебной власти. Ежегодно прокуратура добивается отмены большого количества судебных решений на основании их незаконности или необоснованности. Стремление судей к полной безответственности порождает идеи превращения прокуратуры в орган

обвинения, работающий при суде и под контролем суда. В начале 90-х годов появились предложения лишить прокуратуру права опротестования приговоров и решений суда, права приостанавливать судебные постановления (11). В проекте федерального конституционного закона «О судах общей юрисдикции в РФ» предлагалось лишить прокуратуру права на рассмотрение жалоб в порядке надзора и опротестования вступивших в силу решений (12).

Органы исполнительной власти стараются ослабить контроль над ними со стороны законодательной и судебной власти. Например, в России пока успешно удается отражать инициативы ряда депутатов Государственной Думы направленные на правовое закрепление создания при палатах Федерального Собрания специальных следственных комиссии, расследующих правонарушения высших должностных лиц. Закон о Счетной палате РФ лишает ее права непосредственного расследования фактов нарушения закона и права обращения в суд. Она вынуждена ограничиваться передачей собранных ею материалов в прокуратуру, которая зависит от Президента и его Правительства.

Подчинение государственного контроля интересам отдельных групп достигается путем **политизации** контрольно-надзорных органов. Сегодня в России формально провозглашен принцип деполитизации суда, прокуратуры и иных государственных органов. Но фактически этот лозунг не реализуется. Контрольно-надзорные органы не самостоятельны. Они формируются органами, которые не могут не отражать каких-то политических пристрастий: Президентом РФ, Федеральным Собранием, Правительством РФ. Как раньше, так и сегодня подбор кадров является основой для подчинения правоохранительных органов интересам отдельных политических групп. Отсюда избирательность в обеспечении законности, деление людей на «своих» и «чужих». Все внимание направляется на поиск правонарушений, совершаемых «чужими». «Своим» предоставляется режим полной вседозволенности.

Правовое обеспечение самостоятельности органов правоохраны не приводит к ликвидации их **финансовой и хозяйственной зависимости** от различных властных структур или даже частных лиц. Высшие органы власти России в прошедшее десятилетие систематически нарушали ст. 124 Конституции РФ 1993 года и не обеспечивали достаточное финансирование судов из федерального бюджета. В 1995 году потребности судов были удовлетворены федеральным бюджетом только на 8 % (13). Остальные расходы, естественно в обмен на какие-то услуги, оплатили местные власти или частные спонсоры. Федеральный закон «О прокуратуре РФ» 1995 года переложил заботу о предоставлении жилья прокурорам и следователям (п. 6 ст. 44), об

с. 184

установке телефонов, обеспечении служебными помещениями (п. 2 ст. 52 закона) на органы исполнительной власти субъектов РФ и местного самоуправления. Фактически, предоставление прокуратуре всех этих благ ставится в зависимость от личных отношений прокурора и главы администрации региона (14). Дело доходит до того, что генеральный прокурор получает квартиру по распоряжению руководителя Управления делами Президента РФ, в отношении которого стоит вопрос о привлечении к уголовной ответственности (15). В таких условиях контрольно-надзорным органам трудно подчиняться только закону. Приходится подчиняться конкретным властным субъектам.

Государственные органы, попавшие под контроль обособленных управленческих групп, начинают в первую очередь работать в интересах этих групп: собирают компрометирующий материал на их политических противников, осуществляют избирательное привлечение к юридической ответственности. Выполнение общественно значимых задач отодвигается на второй план. Есть примеры, когда контрольные функции под давлением заинтересованных лиц вообще не исполнялись. Так В. Савицкий указывает, что Президиум Верховного Совета СССР, на который, в соответствии с Конституцией СССР возлагалась функция конституционного надзора, фактически ее не выполнял, поскольку зависел от высшего партийного руководства КПСС (16). Последнее рассматривало Конституцию как идеологический документ, имеющий чисто пропагандистское значение. Провозглашенные в ней принципы были заведомо декларативными и не подлежали реализации.

Ослабление правоохранительных органов возникает при наделении их **противоречивыми функциями**. Так, на прокуратуры ряда стран возложены обязанности, с одной стороны, защищать интересы государства, а с другой стороны обеспечивать права и свободы человека. Они попадают в положение «слуги двух господ». В случае конфликта интересов государства и личности они не могут быть объективны, им приходится выбирать — на чью сторону встать, а чьи интересы проигнорировать. Ущемленными, чаще всего, оказываются интересы личности. Например, в печати отмечается, что прокуратура, осуществляя надзор за проведением досудебного расследования или осуществляя расследование самостоятельно, не реагирует на обращения подозреваемых и обвиняемых о нарушении их прав, применение к ним незаконных способов ведения дознания и следствия. Раскрытие преступления считается главной задачей, ради которой можно пойти на незаконное ущемление прав человека.

Понижает качество работы подразделений правоохранительных органов и их сотрудников **неглубокая специализация** в работе. Если на Западе принято разделение судов на административные, финансовые (налоговые), торговые, патентные, по трудовым спорам, по делам несовершеннолетних, то суды общей юрисдикции в России универсальны. Судья вынужден поддерживать свои знания по широкому спектру вопросов, а в результате они оказываются не глубокими. Отсюда низкий профессионализм кадров. Генеральный прокурор СССР Н. Трубин отмечал, что наделение прокуратуры широким набором функций только ослабляет ее, порождает делитантизм и показную активность (17).

Успешная работа контрольно-надзорных органов, построенных на основе принципа **централизации** (18), во многом зависит от руководства этих органов. Назначение руководителем такого органа некомпетентного человека приводит к развалу работы всей управляемой им системы. Например, по свидетельству историков, вручение руководства петербургской полицией Б.Х. Миниху, который, по собственному признанию был не сведущ в делах внутреннего управления империей, приводит к тому, что полиция в этот период переживает упадок (19).

Орган, назначающий руководителя централизованного контрольно-надзорного аппарата не только сам становится бесконтрольным, но и обеспечивает фактический иммунитет для всех тех, кто находится под его покровительством. Так, назначе-

с. 185

ние и освобождение от должности генерального прокурора РФ Советом Федерации, по представлению Президента РФ (ч. 2 ст. 129 Конституции РФ 1993 года), позволяет региональным элитам, из которых состоит верхняя палата, и Президенту вывести из под надзора прокуратуры опекаемых ими лиц. Список «неприкасаемых» увеличивается в силу того, что назначение прокуроров субъектов Федерации происходит по согласованию с руководством этих субъектов (ч. 3 ст. 129 Конституции РФ). Прокурор попадает в зависимость не только от главы региона, но и от депутатов законодательного собрания региона. Отмечается, что генеральный прокурор, будучи назначенцем «Кремля», избегает задевать высокопоставленных представителей московской политической элиты, а если не соблюдает этого правила, то с ним случается то, что произошло с Ю. Скуратовым (20). Ст. 129 Конституции РФ 1993 года «повергла независимость прокурорского надзора», «ставит прокурорский надзор в зависимое от власти положение», «умалняет роль прокуратуры в системе органов государственной власти» — считают прокурорские работники (21).

Ряд проблем контрольно-надзорных органов связан с установленными для них **показателями отчетности**. Обязывание правоохранительных органов не просто надзирать за исполнением законов и выявлять факты правонарушений, но и отвечать за состояние законности, создает у их сотрудников мотивацию скрывать истинные масштабы правонарушений, чтобы доказать успешность своей деятельности по обеспечению законности. Общеизвестно стремление органов милиции укрывать совершенные преступления от учета. Прокуратура, работа которой также оценивается по показателю снижения преступности, не принимает достаточных мер для борьбы с укрытием преступлений от учета, обозначает только видимость работы в этом направлении.

Безусловно, ослабление правоохранительных органов происходит при недостаточном их **финансовом и материально-техническом обеспечении**. От размеров финансирования зависит штатная численность органов, осуществляющих контрольно-надзорные функции, текучесть кадров, их квалификация. На недостаток штатной численности сегодня жалуются судебные органы, органы милиции, Счетная палата РФ. Если размер выплачиваемого работникам вознаграждения не соответствует требуемым от них трудозатратам, то неизбежно возникает текучесть кадров и низкая их квалификация. Без достаточного финансирования невозможно исполнять ряд функций по контролю и надзору: невозможно выезжать на место для проверки работы подконтрольных подразделений, проводить сложные экспертизы.

Невысокая **техническая оснащенность** аппаратов осуществляющих ревизии, дознание, следствие не позволяют раскрывать особо сложные преступления, связанные, например, с хищениями государственного имущества и финансовых средств должностными лицами.

На пути эффективного осуществления контроля и надзора могут стоять правовые препятствия. Нормы права **не всегда четко определяют квалифицирующие** признаки правонарушения. В результате, ряд антиобщественных деяний оказываются не попадающими под понятие правонарушения. Например, хищения государственных средств в крупных масштабах часто скрывается под предлогом предоставления налоговых льгот, бюджетного кредитования, государственного заказа.

Иногда закон **не устанавливает юридической ответственности** за правонарушения или эта ответственность не эффективна и не пугает правонарушителей. Должностных лиц разного ранга спасает от ответственности предоставленный нормами закона иммунитет.

Затрудняет осуществление расследования и привлечения к юридической ответственности усложненный **процессуальный порядок** осуществления этих действий.

Ослабление защиты прав и свобод малоимущих граждан в государствах, ранее входивших в состав СССР, происходит в результате **ограничения функций прокуратуры**. Сужены возможности осуществления общего надзора в России. По Конституции

с. 186

Украины 1996 года прокуратура совсем лишается функции общего надзора. В СССР, прокуроры фактически выполняли функции уполномоченных по правам человека на безвозмездной для жалобщиков основе. Сегодня гражданам предлагается нанимать адвоката и с его помощью отстаивать свои права в суде. Поскольку этот процесс очень длителен и требует немалых затрат, то значительное количество конституционных и иных прав человека и гражданина в стране остаются не защищенными, декларативными (22). К тому же результату приводит расширение в законе перечня дел частного обвинения. Исследователи отмечают, что стремление лишить прокуратуру функций общего надзора фактически направлено на выведение исполнительной власти из под прокурорского надзора, обеспечивающего, в отличие от суда, оперативную реакцию на беззаконие (23).

Данная работа носит общетеоретический аналитический характер и нацелена на выявление основных субъектов среди властных групп, создающих препятствия эффективной работе государственных органов по обеспечению правопорядка в стране и выделение направлений, приемов, методов и средств нейтрализации правоохранительной деятельности. Выработка мер, направленных на устранение этих препятствий, требует особых глубоких проработок.

Успехи построения правового государства в России, в значительной степени, будут зависеть от устранения перечисленных выше препятствий на пути укрепления законности и правопорядка в стране.

ЛИТЕРАТУРА

1. Гуценко К.Ф., Ковалев М.А. Правоохранительные органы. М.: Зерцало, ТЕИС. 1996. С. 7.
2. История государства и права СССР. Ч. 1. Под ред. О.И. Чистякова, И.Д. Мартысевича. М.: Из-во Московского университета, 1985. С. 267.
3. Поруков Г. Насущные проблемы прокуратуры // Законность, 1996. № 9. С. 4.
4. Давыдов В. Второй этап приватизации: необходимо усилить надзор // Законность. 1997. № 2. С. 8.
5. Холмс С. Проблемы посткоммунистической прокуратуры. Введение // Конституционное право. Восточноевропейское обозрение. 1999. № 3. С. 48.
6. Холмс С. Проблемы посткоммунистической прокуратуры. Введение // Конституционное право. Восточноевропейское обозрение. 1999. № 3. С. 49.
7. Руденко Н.В. Прокуратура Украины в свете реализации положений новой Конституции Украины // Государство и право. 1997. № 6. С. 96.
8. Чешейко-Сохацки З. Проблемы посткоммунистической прокуратуры. Польша // Конституционное право. Восточноевропейское обозрение. 1999. № 3. С. 63.
9. Власихин В. Независимый прокурор как блюститель правовой порядочности власти // Российская юстиция. 1999. № 10. С. 56-58.
10. Маковой М. Проблемы посткоммунистической прокуратуры. Румыния // Конституционное право. Восточноевропейское обозрение. 1999. № 3. С. 67.
11. Заключение по проекту Закона «О прокуратуре РСФСР» // Советская юстиция. 1991. № 18. С. 22.
12. О проекте федерального конституционного закона «О судах общей юрисдикции в РФ» // Российская юстиция. 1999. № 6. С. 7.
13. Как преодолеть кризис судебной власти // Российская юстиция. 1995. № 9. С. 11.
14. Селезнев М. Еще раз о независимости прокуроров // Законность. 1996. № 12. С. 30.
15. Ямшанов Б. Следы ведут в Швейцарию, а обратно не возвращаются // Российская газета. 2000. 25 марта. С. 3.
16. А был ли «высший надзор» действительно высшим? // Социалистическая законность. 1991. № 3. С. 28.
17. Трубин Н. Прокуратура должна заниматься своим делом // Социалистическая законность. 1991. № 3. С. 8.
18. На основе такого принципа строится работа прокуратуры в России. См. ч. 1 ст. 129 Конституции РФ.
19. Сизиков М.И. Полиция Российской империи в середине XVIII века // Государство и право. 1993. № 11. С. 121.
20. Холмс С. Проблемы посткоммунистической прокуратуры. Введение // Конституционное право. Восточноевропейское обозрение. 1999. № 3. С. 50.
21. Поруков Г. Насущные проблемы прокуратуры // Законность. 1996. № 9. С. 3.
22. Яркв В. Доступно ли гражданам наше правосудие? // Российская юстиция. 1999. № 2. С. 25.
23. Конференция о судебной власти и прокуратуре: итоги и размышления // Государство и право. 1994. № 1. С. 140-141.

4. Денисов С.А. Механизм нейтрализации института юридической ответственности должностных лиц

// Государство, право, управление: Материалы IV Всероссийской научно-практической конференции / Под ред. М.И. Абдулаева, С.И. Некрасова. Вып. 1. М.: ГУУ, 2004. С. 113- 117.

С. 113

В ряде стран управленцы, составляющие государственный аппарат, достигают высокой степени независимости от общества, и даже господства над ним. Это позволяет им создавать достаточно эффективный механизм нейтрализации или даже полного блокирования норм, устанавливающих юридическую ответственность должностных лиц за совершение правонарушений.

Механизм нейтрализации норм права, так же, как и механизм их реализации, состоит из экономических, социальных, политических, идеологических и правовых звеньев (элементов). В данной статье предлагается рассмотреть только ту часть механизма нейтрализации норм права, которая составляет часть правовой системы.

1. Политическое господство управленческих групп в обществе позволяет им активно влиять на процессы правотворчества и создавать нормы права, реализующие их интересы или, наоборот, препятствовать появлению норм права, не выражающих эти интересы. Общественно вредные и даже общественно опасные деяния могут **не рассматриваться в нормах позитивного права как правонарушения** (1). Юридическая ответственность за эти деяния не имеет своей правовой основы. Например, при монархических формах правления любые действия главы государства рассматриваются как дозволенные. Только после ухода его с политической арены общество может признать его деяния преступными, как это, например, произошло с репрессиями, производимыми И.В. Сталиным (2). В данном случае можно говорить о нейтрализации норм естественного, а не позитивного права.

Возможно и другая ситуация, при которой должностным лицам устанавливаются обязанности и запреты, но **не устанавливаются санкции за их нарушение**. Так, Президент РФ, согласно ст. 93 Конституции РФ не подлежит конституционной ответственности в виде отрешения от должности за нарушение норм конституции страны, как это имеет место, например в Австрии (3).

Для эффективного применения юридической ответственности, регулятивная норма, устанавливающая обязанности и запреты должна дополняться **охранительной нормой**, четко определяющей состав правонарушения определенного вида. Это также может не производиться. Например, только с внесением в декабре 2003 года в УК РФ поправок (4) появилась уголовно-правовая санкция за не целевое расходование бюджетных средств в крупном размере (ст. 285-1 УК РФ). Нарушение бюджетного закона через не целевое расходование меньших сумм, по прежнему ни как не наказуемо, если

С. 114

речь идет о должностном лице категории «А», которого ни кто не может привлечь к дисциплинарной ответственности.

Препятствиями для применения мер юридической ответственности могут быть не ясно сформулированные составы правонарушения в охранительных нормах. Они позволяют правоприменителю по собственному усмотрению ограничительно толковать содержание норм и не применять ее в отдельных случаях.

Закон может обеспечивать **иммунитет должностных лиц** к применению в отношении их мер юридической ответственности (5). Отмечается, что «нормы закона, устанавливающие статус неприкосновенности для определенных категорий должностных лиц, способствуют не только созданию условий, благоприятствующей нормальной государственной, судебной и правоохранительной деятельности, обеспечению независимости этих лиц, сколько широкому распространению взяточничества на самых высоких этапах власти. Именно статус неприкосновенности открывает двери безнаказанности» (6).

Безответственность должностных лиц может породиться закреплением в праве **не эффективного порядка привлечения** к ответственности за правонарушение. Так, использование в основном дисциплинарных мер ответственности за проступки, не относящиеся к уголовным преступлениям, приводит к тому, что вопрос об ответственности решает по своему произволу руководитель правонарушителя (7). Дисциплинарная ответственность имеет диспозитивный характер и применяется по усмотрению правоприменителя.

Фактические хищения государственных средств в особо крупных размерах в 90-е годы XX века в России представлялись как нарушения правил приватизации. К виновным должностным лицам, присваивающим себе целые предприятия, применялись лишь правостановительные санкции, предусмотренные гражданским правом (8). Ответственность Президента РФ за совершение тяжких уголовных преступлений (ст. 93 Конституции РФ) связывается с политическим решением Федерального Собрания, наличием или отсутствием большинства сторонников Президента в парламенте. Это хорошо проиллюстрировала попытка отрешения Б.Н. Ельцина от должности Президента РФ в 1999 году.

Нормы права могут не создавать **эффективный действующего механизма выявления** правонарушений должностных лиц, закреплять не эффективный процессуальный порядок расследования правонарушений, совершаемых ими. Например, законодательные акты об Уполномоченных по правам человека в России и в субъектах Федерации ограничивают возможности этих должностных лиц выявлять и расследовать факты

плохого управления и посягательств на права граждан государственными и муниципальными служащими. Компетенция отечественных правозащитников оказывается гораздо уже, чем у омбудсманов в скандинавских странах (9).

Процессуальный порядок привлечения должностного лица к юридической ответственности может быть настолько усложнен, что реализовать его

С. 115

практически невозможно. Примером может служить опять же порядок отрешения Президента РФ от должности, установленный в ст. 93 Конституции РФ (10).

Более мягкие наказания за правонарушения может обеспечивать не верная квалификация деяний, произведенная законодателем. Например, государственные и муниципальные предприятия в современной России выполняют публичные функции. Но их руководство приравнивается действующим Уголовным кодексом РФ к лицам, выполняющим управленческие функции в коммерческих организациях (Ст. 201, 204 УК РФ 1996 года). Ответственность, установленная за злоупотребление служебным положением и получение взятки для лиц, выполняющих управленческие функции в коммерческих организациях ниже, чем для публичных должностных лиц.

Забывая об интересах управленцев, законодатель может отказаться криминализировать отдельные деяния, рассматривая их только как дисциплинарные проступки, уменьшая, одновременно юридическую ответственность за их совершение. Так, органы власти России не желают ратифицировать конвенции, принятые в мире против коррупции. Российское уголовное право не криминализирует вымогательство взятки, не доведенное до ее получения, получение взятку в виде выгод не материального характера, злоупотребление служебным положением в интересах третьих лиц (партий, коммерческих организаций) (11).

Должностные лица могут уйти от индивидуальной ответственности за неправомерные решения, если они приняты **коллективным органом**.

Нормы права могут **затруднять гражданам и организациям защищать свои интересы**. Так система публичного обвинения должностных лиц, применяемая в уголовном и административном праве не позволяет гражданам и юридическим лицам самостоятельно в суде обвинять их в злоупотреблении служебным положением (ст. 285 УК РФ), превышении должностных полномочий (ст. 286 УК РФ), халатности (ст. 293 УК РФ), которые привели к нарушению прав и законных интересов граждан и организаций. В уголовном процессе это может делать только прокурор, а в административном процесс составляет протокол и направляет его в суд специальный субъект (глава 23 КоАП РФ 2001 года).

Усложненный порядок защиты своих прав не стимулирует граждан обращаться в компетентные органы. Например, защита прав граждан на получение общественно значимой информации осуществляется в гражданско-правовом порядке через суд. Процедура такой защиты сложна и длительна. Результат часто не стоит затраченных усилий. Поэтому, нарушения должностными лицами конституционных прав остаются не выявленными и не подвергаются юридической оценке.

Управленцы принимают возможные меры к тому, чтобы вопросы ответственности за их правонарушения решались **в рамках их корпорации**. Долгое время в СССР отсутствовал судебный порядок обжалования действий и административных решений. Жаловаться на действие должностного лица можно было только его начальнику.

2. Важное значение в механизме нейтрализации норм, устанавливающих юридическую ответственность должностных лиц, имеет правосознание общества и управленцев. Неотъемлемым элементом правовой психологии людей, так называемого восточного типа цивилизации, является долготерпимость. Члены

с. 116

общества осуждают тех, кто пишет жалобы, настойчиво добивается своих прав в суде. Их называют сутяжниками. Факты правонарушений управленцев не выявляются в силу правовой неграмотности населения, незнания им своих прав и свобод.

Политики могут уходить от ответственности за нарушение закона, опираясь на поддержку населения. Например, в 90-е годы XX века региональные политики открыто нарушали федеральные законы, зная, что федеральные власти не посмеют применить к ним меры юридической ответственности, поскольку это может вызвать массовые волнения.

Для правосознания управленцев, характерна корпоративная солидарность. Руководители управленческих структур часто не считают необходимым применять предусмотренные законом дисциплинарные меры воздействия к подчиненным, совершившим правонарушения. Более того, они делают все, чтобы помешать компетентным органам, проводить расследования фактов правонарушений, совершенных их подчиненными. В советской литературе обращалось внимание на сложившуюся практику при которой, должностное лицо, оштрафованное за административное правонарушение, в качестве компенсации, получало премию или материальную помощь по решению его выше стоящего начальника (12).

Названные выше установки в правосознании типичны для так называемых традиционных и патриархальных типов организации власти. Государственный служащий здесь полностью зависит от своего начальника и служит именно ему, а не государству и обществу. Главное для него – сохранять личную преданность своему начальнику. Нарушение этого правила неизбежно влечет ответственность. В обмен на верность, начальник готов терпеть нарушения подчиненным интересов общества и его граждан. Некоторые нарушения демократических норм даже поощряются. Например, поддержание тайности работы организации

при нарушении конституционного права граждан на информацию. Руководство организации может стимулировать коррупционную деятельность своих подчиненных, служебные подлоги при составлении отчетности, направленные на преувеличение успехов в работе организации.

3. Нейтрализация института юридической ответственности должностных лиц связана с системой субъектов правоотношений, которая имеет место в конкретной правовой системе. Фактическая **зависимость граждан** от аппарата государства в советской правовой системе не позволяла им эффективно отстаивать свои права. Попытка сопротивления произволу управленцев ставила их в еще более худшие условия. Сегодня очевидно, что только с появлением частного собственника, способного и желающего защищать свои права, мы можем покончить с бесправием людей перед государственной машиной.

В политической литературе давно описан прием перекладывания ответственности должностными лицами на своих подчиненных, которые вынуждены покорно исполнять роль «козлов отпущения» (13). Показательные расправы над подчиненными, например, в сталинские времена, позволяли поддерживать авторитет и безответственность вождя и советской бюрократической системы в целом (14).

С. 117

Эффективному привлечению властных субъектов к юридической ответственности мешает отсутствие независимой и сильной **судебной власти** (15). Управленцы пытаются соединять суд с администрацией на основании закона или фактически, в нарушении существующего закона.

В международных документах ООН отмечается, что латентность коррупционных правонарушений связана с отсутствием специальных, независимых контрольных органов, способных выявлять факты коррупции, проводить расследования и привлекать должностных лиц к суду (16).

Существующие правоохранительные органы, на которые возлагается выявление должностных правонарушений могут быть ослаблены и не в состоянии реализовать свои обязанности. Слабость контрольно-надзорных органов может проявляться в недостатке материальных и финансовых ресурсов для осуществления своей деятельности, в отсутствие профессиональных кадров (17).

Нейтрализовать институт юридической ответственности позволяет система личных связей между должностными лицами.

Движение к конституционным целям построения демократического, правового государства с республиканской формой правления требует обеспечения неотвратимости юридической ответственности государства, его органов и должностных лиц за совершаемые правонарушения. Поэтому, необходимо глубоко и всесторонне исследовать существующие механизмы нейтрализации норм права, с целью их демонтажа.

Сноски:

1. Денисов С.А. Влияние бюрократического характера государства, позитивного права и общества на преступность в стране // Современная преступность: состояние, тенденции, средства преодоления. Материалы Всероссийской научно-практической конференции (22-23 апреля 1999 года). Екатеринбург. 1999. С. 24-26.
2. Малейн Н.С. Современные проблемы юридической ответственности // Государство и право. 1994. № 6. С. 24-25.
3. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих // Государство и право. 2000. № 3. С. 24.
4. ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» от 26 ноября 2003 года.
5. Лунеев В.В. Преступность в России при переходе от социализма к капитализму // Государство и право. 1998. № 5. С. 55,57.
6. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих // Государство и право. 2000. № 4. С. 21.
7. Там же. С. 19.
8. Давыдов В. Второй этап приватизации: необходимо усилить надзор // Законность. 1997. № 2. С. 6-8.
9. 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.
10. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих // Государство и право. 2000. № 3. С. 25.
11. Денисов С.А. Международное уголовное право и российское законодательство // Ученые записки: Сборник научных трудов Института государства и права. Вып. 5. Тюмень: Изд-во ТюмГУ, 2003. С. 61-70.
12. Ответственность в управлении. М.: Наука, 1985. С. 217.
13. Макиавелли Н. Государь. М.: Планета. 1990. С. 22.
14. Постановление ЦК ВКП(б) «О борьбе с искривлениями партийной линии в колхозном движении» // Директивы КПСС и Советского Правительства по хозяйственным вопросам. М., 1957. С. 166-169.
15. Денисов С.А. Интересы обособленных управленческих групп и судебная система современной России // Дни наук УрГИ. Гуманитарное знание и образование на рубеже тысячелетий. Материалы научной конференции. Екатеринбург, 2000. С. 113-114.
16. Anti-Corruption Toolkit // http://www.unodc.org/unodc/corruption_toolkit.html с. 80-83.
17. Денисов С.А. Нейтрализация правоохранительной деятельности органов государства // Вестник Тюменского государственного университета. 2000. № 4. С. 181-186.

5. Денисов С.А. Влияние административного характера государства на юридическую ответственность в современной России

Выступление на конференции в МГУ в декабре 2009 г.

Административным здесь называется государство, которое служит в первую очередь реализации интересов класса управленцев, составляющих государственный аппарат. Институт юридической ответственности здесь так же является инструментом класса управленцев. В связи с этим, он имеет несколько отличительных черт. Государственная бюрократия использует его для борьбы с оппозицией и для получения дополнительных прибылей. Ответственность должностных лиц и ее клиентелы, декларированная в законах, нейтрализуется. Фактически обеспечивается неравенство управляемых и управляющих перед законом.

1. Сегодня уже стало всем понятно, что правящая в стране группа не отдаст ни кому государственную власть. Принимаясь меры к тому, чтобы оппозиция всегда оставалась слабой. С одной стороны, она должна создавать видимость демократии в стране. С другой стороны она не должна мешать правящей группе удерживать всю полноту власти над страной. Юридическая ответственность является одним из средств «подрезания крыльев» оппозиции.

Привлечение к ответственности Гусинского, Березовского и Ходорковского показало всем предпринимателям, что будет с теми, кто оказывает финансовую поддержку оппозиции или сам участвует в оппозиционной деятельности. На местах, государственная бюрократия систематически осуществляет привлечение к административной или уголовной ответственности тех предпринимателей, которые вступают с ней в конфликт.

Сегодня правящая группа сформировала законодательство, ставящее огромное количество препятствий на пути осуществления оппозиционной деятельности. Законодательство о деятельности общественных объединений и политических партий позволяет привлекать к юридической ответственности лиц и общественные объединения, которые нарушают формальные предписания закона или подзаконного акта. Поправки, принятые в закон «Об общественных объединениях» в 2005 г.¹⁶³ позволили превратить в правонарушителей до 90 % общественных объединений в некоторых регионах¹⁶⁴. Органы власти ищут различные поводы для ликвидации оппозиционных общественных объединений. Даже если это не удастся, то проводимые проверки их деятельности существенно затрудняют их работу, служат средством запугивания лиц, сотрудничающих с оппозицией.

Юридическая ответственность является хорошим способом борьбы с журналистами и редакциями, вступающими в конфликт с бюрократией. Россия занимает одно из первых мест по количеству привлеченных к уголовной ответственности журналистов за клевету и оскорбление чиновников. Если в странах Запада существует принцип повышенной толерантности к критике бюрократии, то в России, где бюрократия является подлинным хозяином страны, действует противоположный принцип повышенной нетерпимости к критике должностных лиц. Чиновники пытаются разорить редакции газет, требуя взыскания с них огромных сумм в качестве возмещения им морального вреда, причиненного публикациями¹⁶⁵.

В современной России массовые мероприятия на улицах и площадях городов дозволяется проводить только по разрешению чиновников. Естественно, оппозиция часто не получает такого разрешения. Попытки осуществления своего конституционного права (ст. 31 Конституции РФ) заканчиваются привлечением к административной юридической ответственности лиц, вышедших на улицу. Органы репрессий, в ходе задержания нарушителей причиняют вред их здоровью и имуществу. Для привлечения представителей оппозиции к ответственности применяются провокации. Например, к одиночному пикетчику, который имеет право осуществлять пикетирование без разрешения органов власти, присоединяется провокатор. После этого органы, осуществляющие репрессии, задерживают пикетчика.

Правящая группа максимально зарегулировала процесс проведения выборов в органы власти. Это позволяет привлекать представителей оппозиции к юридической ответственности за нарушение различного рода формальных правил, которые тщательно выискиваются бюрократией. Представителей оппозиции не допускают на выборы в органы власти за неправильно составленные документы: не правильно заполненные списки в поддержку политика, отсутствие какой-нибудь копии документа в представленном на регистрацию пакете документов.

Устранение разделения властей привело к тому, что судебные органы осуществляют не правосудие, а репрессии в отношении представителей оппозиции. Попытки найти у них защиту от произвола чиновников часто не имеют успеха. Позвонковое право опять стало выше закона.

2. Конституция РФ и законодательство России декларируют равенство граждан перед законом. Но бюрократия не может допустить реализации этого принципа на деле. Она создает себе привилегии, старается обеспечить свою безответственность.

¹⁶³ ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 282.

¹⁶⁴ Шаров А. Контроль с уведомлением // Российская газета. 2008. 14 февраля. С. 2; Шаров А. НКО назначили срок // Российская газета. 2008. 22 января. С. 9.

¹⁶⁵ Новогазетный прецедент // Новая газет. 2002. № 19. С. 2.

В демократических странах создается механизм, позволяющий привлечь главу государства к ответственности за нарушение конституции или законов. Этот механизм не раз вступал в действие в США. Сегодня он уже применяется в странах Латинской Америки и Азии. Россия остается предана своим самодержавным традициям. Закрепленная в Конституции РФ процедура юридической ответственности главы государства (ст. 93) настолько усложнена, что воспользоваться ею не представляется возможным. Попытки ее реализовать в 1990-е гг. оказались тщетными. Сегодня создана иерархическая система власти, при которой правитель не может быть привлечен к юридической ответственности. Должностные лица и органы власти, которые по конституции и закону теоретически могли бы это сделать, фактически подчинены правителю. Высшие органы власти построены не на основе закона, а на основе патрон-клиентских отношениях. Везде расставлены люди лично преданные правителю. Невозможно представить, чтобы клиента подняла бунт против своего патрона и потребовала от него соблюдения законов. Лица, занимающие высшие должности в государственном аппарате публично клянутся в верности своему патрону. Председатель Центральной избирательной комиссии В. Чуров предельно ясно выразил сложившееся сегодня в России положение: «Путин всегда прав»¹⁶⁶.

Патрон-клиентские отношения охватили сегодня всю структуру власти российского государства, сверху до низу. Патрон, обладающий властью, обеспечивает иммунитет своей клиентелы. Фаворитам и родственникам разрешается почти все. Например, если простолудин попадает под колеса автомобиля родственника большого начальника, то он же оказывается виновным. К ответственности привлекают журналистов, которые осмелятся сказать, что родственник высокого начальника использует свои родственные связи для своего обогащения¹⁶⁷. Свое неудовольствие подчиненными патрон может выразить передвижением их на менее престижную должность. Выше закона является неписаное правило преступного мира: «Своих не сдают».

Привлечение к юридической ответственности представителей правящего класса в административном государстве происходит в процессе борьбы разных группировок бюрократии за власть, победы одной клики над другой. Так смена руководства в Госнаркоконтроле привела к увольнению на пенсию, а затем и привлечению к уголовной ответственности генерал-лейтенанта А. Кармацкого, который был известен своими связями с преступным миром, но уверенно продвигался по служебной лестнице под чьей-то заботливой опекой¹⁶⁸.

Повышение доли привлеченных к уголовной ответственности должностных лиц происходит в административном государстве в ходе кампаний поднятия авторитета правителя. Для того, чтобы прослыть строгим и справедливым, он требует увеличить количество чиновников, привлекаемых к ответственности за коррупцию. Естественно, в жертву общественному мнению приносят чиновников, находящихся на самых низших должностях или вообще не чиновников, а учителей и врачей.

В России действует правило: «Кто что охраняет, тот то и имеет». Правоохранительные органы должны обеспечивать правопорядок в стране. Поэтому они имеют возможность его нарушать больше, чем другие. Привлечь их к ответственности часто некому. Поэтому органы милиции оказываются среди субъектов, которые больше всего безнаказанно посягают на права граждан. Прокуроры ведут себя как средневековые феодалы¹⁶⁹.

«Вертикаль власти» позволила устранить действие принципа разделения властей. «Карманные» представительные органы не смеют проводить проверку деятельности высших должностных лиц.

Юридическая ответственность высших должностных лиц за правонарушения в демократических странах становится возможным под давлением сильной политической оппозиции, которая следит за каждым шагом своих оппонентов. Слабая, зависимая от правящей группы оппозиция в России не может проводить собственных расследований, не может заставить органы власти привлечь к ответственности правонарушителей из числа высшей бюрократии. Она вынуждена униженно просить защиты у правителя от грубых посягательств на ее права чиновников разного ранга. Примером могут служить события, произошедшие после выборов в Московскую городскую думу в октябре 2009 г.¹⁷⁰

В демократических странах независимые от государственных чиновников средства массовой информации играют большое значение в выявлении правонарушений высших должностных лиц. Они привлекают к этим правонарушениям внимание общества и инициируют привлечение нарушителей к юридической ответственности. В административном обществе средства массовой информации превращаются в органы государственной пропаганды и развлечения масс. Они не могут без команды чиновников придать гласности преступления этих чиновников. Их задачей является создание культа личности правителя. Они убеждают население в честности высших сановников, окружающих его. Ярким примером этого была пропагандистская кампания в поддержку крупного российского чиновника П. Бородина, арестованного и осужденного в 2001 г. в Швейцарии за коррупцию. Журналисты, осмелившиеся проводить журналистские расследования, умирают при странных обстоятельствах (Ю. Щекочихин, И.И. Сафронов¹⁷¹), что как правило указывает на причастность к этому спецслужб государства. Вместо журналистских расследований

¹⁶⁶ Импорт совести // Ведомости. 2009. 16 октября. С. А04.

¹⁶⁷ Елена Батурина берет деньги за публикации // Коммерсантъ. 2007. 26 сентября. С. 1,4.

¹⁶⁸ Богданов В. Генерал при ночном короле // Российская газета. 2009. 17 октября. С. 7.

¹⁶⁹ Степура И. Пикник по-прокурорски // Российская газета. 2009. 16 октября. С. 7.

¹⁷⁰ Холмогорова В., Костенко Н. Пять часов парламентаризма // Ведомости. 2009. 15 октября. С. А01 – А02.

¹⁷¹ Иваныч погиб // Коммерсантъ. 2007. 6 марта. С. 1,4.

многотиражные российские газеты наполнены отчетами об эффективной деятельности доблестных правоохранительных органов, которые по команде Президента увеличили количество привлеченных к ответственности должностных лиц. Людей пытаются убедить, что государственный аппарат сам, без усилий со стороны гражданского общества способен бороться с преступностью и коррупцией в своих рядах.

Административное государство, служащее бюрократии, не может быть прозрачным (транспарентным). Закрытость его деятельности является неотъемлемым его свойством. Это приводит к тому, что значительная доля правонарушений, осуществляемых должными лицами, не влечет за собой юридической ответственности. Как бывший работник милиции, автор может заявить, что правонарушения подчас являются неотъемлемой частью технологии деятельности отдельных органов государства (например, применение пыток к подозреваемым, осуществление незаконного прослушивания телефонов спецслужбами). Отказ от них выведет из строя весь механизм.

Высокопоставленные чиновники не прочь присоединиться к гражданам и покритиковать деятельность правоохранительных органов втянутых в коррупцию, творящих произвол, не эффективно борющихся с преступностью. Но они не могут принять меры к исправлению ситуации, поскольку их собственная власть опирается на поддержку силовых органов. Они могут лишь «принести в жертву» общественному мнению какое-то число чиновников-правонарушителей, позволив привлечь их к юридической ответственности.

Отсутствие системы разделения властей делает правоохранительные органы зависимыми от разного рода начальников, которых они не могут привлечь к юридической ответственности.

В условиях отсутствия сильного гражданского общества, должностные лица не боятся разоблачений их преступной деятельности в печати. Эти разоблачения не вызывают требований масс об отставке чиновника. Главное для чиновника не потерять доверие патрона. Замешанный в правонарушениях он становится еще более зависимым от хозяина и становится для него более ценным, чем те, на кого нет компрометирующих материалов.

Безответственность чиновников, творящих произвол, в значительной степени обусловлена неимущим положением значительной части населения, которое не может оплатить квалифицированную юридическую помощь. Все на что оно способно – это написать жалобу выше стоящему начальнику.

Большая часть населения административного общества не обладает острым чувством собственного достоинства. Оно покорно сносит произвол разного рода начальников и не пытается привлечь их к юридической ответственности за посягательства на права и свободы человека. Более того, российское законодательство прямо запрещает оппозиции критиковать правителя в ходе выборов Президента РФ¹⁷². Журналистам и избирателям так же запретили критиковать правящую группу во время выборов, если критический материал не оплачен из избирательного фонда одной из борющихся сторон¹⁷³.

3. Юридическая ответственность в административных государствах издревле служила средством увеличения доходов корпорации управленцев. Они создают множество ограничений для деятельности населения («турникетное право»), а затем взыскивают с него штрафы за нарушение этих ограничений или получают коррупционную ренту за то, что позволяют нарушать запреты или не исполнять возложенные обязанности. Современная Россия не является буржуазным государством. Предприниматели служат классу управленцев в качестве «дойной коровы». Они получают прибыль от предпринимательской деятельности и вынуждены часть ее отдавать чиновникам в виде взяток или добровольных выплат опекаемым их патронам. Эти выплаты не обязательно идут на личное потребление чиновников. Они могут быть взносами на содержание различных политических институтов, обеспечивающих власть бюрократии (квазипартии бюрократии, их молодежных или спортивных организаций).

Население, обложенное со всех сторон законодательными ограничениями, воспринимает коррупционеров, как своих благодетелей, помогающих преодолеть разного рода бюрократические препятствия.

Изучение свойств административного общества и государства позволяет понять законы развития российской правовой системы.

¹⁷² П. 5.1. ст. 56 ФЗ «О гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ» от 12 июня 2002 г. с изменениями от 21 июля 2005 г. // СЗ РФ. 2002. № 24; 2005, № 30, ст. 3104.

¹⁷³ П. 5 ст. 48, ст. 51, п. 6 ст. 52, п. 1,2,3,5 и 6 ст. 54, ст. 58, п. 5 ст. 59 ФЗ «О гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ» от 12 июня 2002 г. с изменениями и дополнениями // СЗ РФ. 2002. № 24.

6. Денисов С.А. Не эффективная юридическая ответственность, как средство нейтрализации норм конституционного права

Выступление на конференции в МГУ в декабре 2009 г.

В современных административных обществах правящие группы вынуждены октроировать конституции, одновременно принимая меры к нейтрализации их норм. Они не могут допустить, чтобы эти нормы ограничивали их власть. Одним из средств нейтрализации конституционных норм является не эффективная юридическая ответственность за их нарушение.

1. Конституция и законы могут **не содержать санкций** за нарушение норм конституции. Так, по Конституции Польши 1935 г. Президент считался ответственным только перед богом и историей¹⁷⁴. Юридической ответственности за свои действия он не нес. Конституция РФ 1993 г. и законодательство не предусматривает санкций за нарушение норм Конституции Президентом РФ, как это предусмотрено, например, в конституциях Австрии, Германии, Греции и др. стран¹⁷⁵.

2. Конституция или законы могут содержать санкции за нарушение отдельных конституционных норм, но **процедура привлечения к ответственности** такова, что реализовать ее подчас невозможно. Так, Конституция РФ 1993 г. предусматривает ответственность Президента РФ за государственную измену или совершение иного тяжкого преступления (ст. 93). Но как показала практика, реализовать установленный порядок отрешения Президента от должности фактически невозможно, поскольку он контролирует те органы, которые должны принимать решения о привлечении его к ответственности. Нормы Конституции РФ так же имитируют ответственность Правительства РФ перед Государственной Думой, которая теоретически может высказать недоверие Правительству (ст. 103 и 117), в том числе за нарушение норм Конституции. Всем очевидно, что Президент РФ, формирующий Правительство из преданных ему людей, скорее распустит строппивую Государственную Думу, чем отправит в отставку Правительство.

3. Важным элементом устранения юридической ответственности должностных лиц за нарушение норм конституции является **отказ от принципа разделения властей** и замена его иерархическим управлением государства сверху вниз. Самостоятельность органов власти устраняется. Все они подчиняются правителю и могут действовать только по его команде. Если в США Конгресс может привлечь к ответственности Президента или иное высшее должностное лицо по собственной инициативе, то в России, Государственная Дума не может принять даже закона без команды из аппарата правителя. Это хорошо проиллюстрировал пример принятия в ноябре 2009 г. закона о транспортном налоге. Государственная Дума по команде из аппарата правителя приняла закон. Но на следующий день поступила команда переголосовать и она послушно ее выполнила¹⁷⁶. Судьи, назначенные по инициативе правителя, так же послушны его воле. Поэтому, фактически иммунитет возникает не только у правителя, но и всех опекаемых им лиц (фаворитов, родственников). За свои действия они отвечают только перед правителем. Председатель Центральной избирательной комиссии В. Чуров предельно ясно выразил сложившееся сегодня в России положение: «Путин всегда прав»¹⁷⁷.

Устранение разделения властей в России позволяет ликвидировать свободу выборов, декларированную в ст. 3 Конституции РФ. Федеральное Собрание РФ принимает законы, нацеленные на недопущение оппозиционных групп на выборы в органы власти¹⁷⁸. Избирательные комиссии реализуют отстранение оппозиции от выборов. Суды отказываются замечать нарушение Конституции РФ и законов¹⁷⁹.

4. В демократических странах ответственность должностных лиц за нарушение норм законов и конституции часто наступает **по требованию оппозиции**, которая имеет право инициировать парламентское расследование, участвовать в работе парламентской комиссии по фактам каких-либо нарушений, совершенных высшими должностными лицами. В России правящая группа долгое время не позволяла парламенту осуществлять контрольные функции в форме проведения парламентских расследований. Только после того, как удалось сформировать совершенно «карманный» парламент ему дозволили принять ФЗ «О парламентском расследовании»¹⁸⁰. Сформировать парламентскую комиссию по этому закону крайне сложно, а полномочия ее чрезвычайно узки.

В парламентских республиках оппозиция и небольшие партии, входящие в коалиционное правительство имеют возможность постоянно осуществлять контроль за правительством и отдельными членами кабинета. Любые нарушения конституции могут привести к вотуму недоверия правительства и его отставке. В России до 2008 г. Правительство формировалось Президентом РФ и только перед ним держало отчет. Сегодня, когда его возглавил сам «национальный лидер», оно ответственно только перед историей.

¹⁷⁴ Демократизация и парламентаризм в Восточной Европе. М., 2003. С. 85.

¹⁷⁵ Конституционное право государств Европы. М.: Волтерс Клувер, 2005. С. 217.

¹⁷⁶ Казмин Д., Костенко Н. Задний ход // Ведомости. – М., 2009. 17 ноября. – С. А01 – А03.

¹⁷⁷ Импорт совести // Ведомости. 2009. 16 октября. С. А04.

¹⁷⁸ Денисов С.А. Использование норм государственного (конституционного) права против оппозиции // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 18. С. 15 – 21.

¹⁷⁹ Денисов С.А. Защита Конституционным Судом РФ принципов демократии и республики // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 12. С. 2 – 8.

¹⁸⁰ Российская газета. 2005. 29 декабря.

Конечно, принимаются меры по имитации подотчетности Правительства перед парламентом. Для этого даже принята поправка в Конституцию РФ (ст. 103)¹⁸¹. Фактически, члены правительства просто игнорируют приглашения депутатов Государственной Думы явиться для отчета.

Безответственность Правительства перед парламентом приводит к тому, что нарушение конституционных норм в России становится нормой. В частности, государство отказывается признавать, соблюдать и защищать права человека, что требует от него ст. 2 Конституции РФ. Об этом свидетельствуют ежегодные отчеты о положении прав и свобод человека в России, публикуемые Уполномоченным по правам человека в России и оценки международных правозащитных организаций.

5. Часто привлечение высших должностных лиц к ответственности за нарушение конституции страны становится возможным только после прихода к власти новой правящей группы. В демократических странах смена правящей партии происходит систематически. Особенно часто это имеет место в парламентских республиках, где правительство формируется парламентом. Коалиционный характер правительства позволяет отправлять правительство в отставку по инициативе небольшой партии, члена коалиции. Длительное пребывание у власти одной политической группы способствует установлению в стране авторитарного режима и создает атмосферу безнаказанности. Так, в течении 1990-х гг. в Словакии правительство возглавлял популярный в народе В. Мечиар. В результате в стране был приостановлен процесс демократизации: стали нарушаться свободы слова, парламентское меньшинство отстранили от контроля за правительством¹⁸². После парламентских выборах 1998 г. В. Мечиару не удалось создать коалиционное правительство. Новое правительство выявило многочисленные факты коррупции высших должностных лиц, работавших под его руководством¹⁸³. Современная Россия вернулась к традиционному для нее монархическому правлению. Очевидно, что пришедшая к власти в начале XXI века группа во главе с В.В. Путиным будет править пожизненно. Поэтому население узнает о преступлениях своих правителей только после их смерти или отстранения их от должности конкурентами в результате дворцового переворота.

6. В административных государствах складываются **особые отношения внутри класса управленцев, которые основаны на обычаях и договорах**. Для этих отношений характерна солидарность управленцев. Например, Депутаты Государственной Думы Федерального Собрания, как правило, не дают согласия на привлечение своих коллег к уголовной ответственности.

Правозащитники обращают внимание на широкое применение пыток по отношению к подозреваемым в органах милиции, что является прямым нарушением ст. 21 Конституции РФ. Но работники прокуратуры отказываются тщательно расследовать сообщения о пытках. Уголовные дела по поступившим сообщениям не возбуждаются. Прокуратура вместе с милицией отвечает за состояние законности. Если пытки в милиции прекратятся, то раскрываемость преступлений резко упадет. И милицию, и прокуратуру станут обвинять в плохой работе¹⁸⁴.

Суд в России не может стать защитником Конституции, поскольку судьи традиционно воспринимают себя как часть бюрократического аппарата. Их сознание этатизировано и в споре гражданина и государства (его чиновника) они по привычке встают на сторону последнего. По делам о преступлениях против интересов службы выносятся 9 % оправдательных приговоров, тогда как в целом по уголовным делам их менее 1 %¹⁸⁵.

Исследователи отмечают, что в современной России широкое распространение получили патрон-клиентские отношения¹⁸⁶. Начальник позволяет своим подчиненным не исполнять законы, а подчиненные беспрекословно выполняют приказы начальника вне зависимости от их законности. В условиях массовой коррупции правонарушитель может просто откупиться от обвинителей.

Названные обычаи и договоры превращают класс управленцев в особое привилегированное сословие, не подчиненное законам. Население воспринимается управленцами не как субъект, а как объект управления, враждебная среда, которую нужно подавлять, чтобы она не вышла из подчинения. Норма конституции о равенстве граждан нейтрализуется.

7. Конституция РФ дает право каждому человеку на самостоятельную защиту своих конституционных прав (ч. 2 ст. 45). Но законодательство ограничивает средства этой защиты. Очень часто только сама **бюрократия решает вопрос о привлечении к ответственности представителя своего класса**. Частное обвинение не допускается. В России обвинение в суде против должностного лица может поддерживать только прокуратура. В результате «круговой поруки» уголовные дела в отношении должностных лиц, совершивших преступление, не возбуждаются, а возбужденные прекращаются. Например, российская общественность была возмущена фактом охоты высоко поставленных должностных лиц на животных, занесенных в красную книгу на Алтае¹⁸⁷. Но сделать она ни чего не может, так как вопрос обвинения этих лиц находится в компетенции только прокуратуры.

¹⁸¹ Закон РФ о поправке к Конституции РФ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства РФ от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ // Российская газета. 2008. 31 декабря.

¹⁸² Демократизация и парламентаризм в Восточной Европе. – М., 2003. – С. 220.

¹⁸³ Там же. – С. 344 – 347.

¹⁸⁴ Права человека в регионах Российской Федерации. М., 2003. С. 37 – 38.

¹⁸⁵ Божья воля // Ведомости. 2009. 9 ноября. С. А01.

¹⁸⁶ Афанасьев М. Невыносимая слабость государства. М., 2006. С. 65 – 141.

¹⁸⁷ Божья воля // Ведомости. 2009. 9 ноября. С. А01.

8. В демократических странах факты нарушения норм конституции должностными лицами часто **выявляются средствами массовой информации**. Государственные органы вынуждены реагировать на выступления в печати. Например, много сделавший для развития Германии Г. Коль вынужден был уйти в отставку, поскольку стало известно о его причастности к незаконному финансированию Христианско-демократической партии. В России большинство средств массовой информации взяты под контроль государства и превращены в органы пропаганды успехов страны, достигнутых под мудрым и справедливым руководством нашего правителя. К ответственности привлекают тех журналистов, которые осмелятся предположить, что кто-то из высших должностных лиц или их родственников действует незаконно¹⁸⁸.

9. Чтобы избежать юридической ответственности за нарушение конституции управленцы административного общества стараются **ослабить правоохранительные органы**, которые могут привлечь их к ответственности. Как уже отмечалось выше, эти органы ставятся под контроль тех, кого теоретически могут привлечь к ответственности.

Нейтрализация судебных органов легко осуществляется через не исполнение их решений.

Российское руководство в последние годы принимает меры к тому, чтобы помешать работе Европейского Суда по правам человека и затруднить гражданам России защиту их прав. Его решения не рассматриваются как судебные прецеденты на территории России. В результате Суд вынужден каждый раз принимать новое решение по фактам нарушения одних и тех же норм. Россия старается воспрепятствовать повышению эффективности работы Европейского Суда. Она отказалась ратифицировать 14-й Протокол к Европейской конвенции по правам человека, предусматривающий упрощенную процедуру рассмотрения жалоб в Европейском суде¹⁸⁹.

10. Воплощение норм и принципов конституционного права в жизнь в последние годы осуществляется **под давлением международной общественности**. Страны, нарушающие естественные права человека подвергаются международным санкциям. Эти санкции легче применять к небольшим странам. Так страны НАТО принудили к мирному решению национальных конфликтов страны бывшей Югославии и привлекли некоторых руководителей этих стран к уголовной ответственности. Заставить соблюдать права человека руководство России и Китая затруднительно. Оно не только само нарушает права и свободы человека и гражданина, но и встает на защиту руководства других не демократических стран. Режим А. Лукашенко в Белоруссии фактически существует за счет российской финансовой помощи и политической поддержки¹⁹⁰. Руководство Судана, обвиняемое в этнических чистках в Дарфуре (400 тыс. убитыми и 2 млн. беженцев), получает поддержку со стороны российских и китайских властей¹⁹¹. Россия и Китай заблокировали применение международных санкций в отношении военного режима Мьянмы, жестоко подавившего мирные выступления против него буддийских монахов в сентябре 2007 г.¹⁹².

11. Одним из свойств административного общества является терпеливое отношение населения к нарушению его конституционных прав. Люди, не обладающие достаточными средствами, не могут нанять адвоката для защиты своих конституционных прав в суде. Покорная судьбе масса не использует имеющихся политических прав для оказания давления на государство и принуждение его действовать в рамках конституции. Российское государство в последние годы постаралось задушить правозащитное и демократическое движение в стране¹⁹³, представители которого требуют соблюдения конституционных норм и привлечения к ответственности виновных в их нарушении.

Не эффективная юридическая ответственность должностных лиц позволяет сделать конституционный акт номинальным, не реализуемым на деле. Это явление имеет закономерный характер для стран только вступивших на путь конституционализма.

¹⁸⁸ Елена Батурина берет деньги за публикации // Коммерсантъ. 2007. 26 сентября. С. 1,4.

¹⁸⁹ Чернега Ю., Хамраев В. Госдума отказывается от давления на Европейский суд // Коммерсантъ. 2008. 11 ноября. С. 3.

¹⁹⁰ Александру Лукашенко продлили европейскую визу // Коммерсантъ. – М., 2009. 17 марта.

¹⁹¹ «Россия должна разорвать все оружейные сделки с Суданом» // Коммерсантъ. 2007. 8 июня. С. 6.

¹⁹² Габуев А. Россия и Китай созерцают подавление буддийской революции // Коммерсантъ. 2007. 27 сентября. С. 5.

¹⁹³ Денисов С.А. Возвращение к тотальному контролю за населением // Право, общество, образование в современной России: грани и механизмы взаимоотношений. Екатеринбург, 2007. С. 116 – 122.

