

В. Н. Плигин

Председатель комитета Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству, президент Института общественного проектирования, сопредседатель Клуба политического действия «4 ноября»

Соответствие реального функционирования политической системы конституционному идеалу

Одним из методов исследования действенности политической системы государства может стать установление соотношения нормативного содержания конституционных принципов и результата их воздействия на функционирование практической политико-правовой действительности.

Конституцию России 1993 года открывает глава 1 «Основы конституционного строя». Именно в данной главе сформулированы положения — основные принципы построения российского государства и общества. Они в совокупности образуют модель конституционного идеала, определяемого прежде всего через категории демократического, федеративного, правового государства.

Конституционный идеал, в упрощенном понимании, можно представить как совокупность нормативно зафиксированных требований к организации государства и общества, месту и роли в них конкретной личности, ее правах и свободах, обычно отраженных в высшем по силе правовом акте конкретной страны. Конституционный идеал и его практическое воплощение могут не совпадать, и чаще всего не совпадают, в реальной практике любого государства. При этом проблемы возникают лишь в том случае, если это несоответствие носит характер, близкий к антагонистическому, или выходит за пределы условно допустимых различий (границы расхождений зависят от традиций и условий конкретного общества).

Искажение принципов, образующих конституционный идеал, при осуществлении властного воздействия на практике неоднократно повторялось в различных государственных образованиях, в том числе и в периоды новой и новейшей истории России. Однако если это искажение носит устойчивый по содержанию и продолжительный по времени характер и намеренно поддерживается государственными институтами, то, скорее всего, мы имеем дело с авторитарным режимом. Постоянно развивающийся «конфликт искажения» обычно не признается формальными институтами власти вынужденно, целенаправленно, поскольку они, как правило, обязаны внешне демонстративно обозначать приверженность установленным правовыми нормами правилам, но на практике проводят политику, отступающую от этих норм или намеренно их трансформирующую, часто в прямую противоположность.

Постоянное раздвоение декларируемого подхода и практики меняет внутреннее содержание и поведение элит общества, выполняющих функцию организующего начала, они перестают быть уверенными в своей правоте, а значит, и в будущем. Общество, вынужденное жить в условиях описанного конфликта, неизбежно идет к распаду, так как властные институты теряют основу легитимности своих действий, а это означает, что они во многом дезинтегрированы и зависят от субъективной воли конкретных (часто неформальных — не опирающихся на право, не обладающих формальной компетенцией) руководителей.

Конфликт не замаскированный, а явный между заданными декларируемыми правилами и практикой будет неизбежен. В социальной действительности найдется немало участников, которые попробуют использовать конфликт в своих целях (причем сделают это справедливо) на базе действующего права.

К основным положениям-принципам, которые формируют конституционный идеал в Российской Федерации, относятся:

1. Народовластие (народный суверенитет).
2. Наличие государства как основного организующего начала нашего многонационального народа (распространение суверенитета на всю территорию России, невозможность существования отдельных суверенных образований).
3. Понимание человека, его прав и свобод в качестве высшей ценности, определяющей необходимость и задачи функционирования государственности.

4. Демократический характер российской государственности, проявляющийся в многообразии политических институтов (плюрализм политического режима, идеологическое многообразие и др.).
5. Федеративный характер России.
6. Правовой характер государства.
7. Многообразие форм собственности.
8. Разделение власти на законодательную, исполнительную и судебную.
9. Президентский характер республики.

Несомненно, можно было бы вычленить и другие имеющие принципиальное значение характеристики, определяющие конституционный идеал, но для данного исследования предложенный набор можно считать достаточным.

В данном параграфе будут затронуты отдельные аспекты, входящие в конституционный идеал. Представления о конституционном идеале носят сложный характер и крайне специфичны для каждого отдельно изучаемого общества, в том числе и российского. Эти представления зависят от множества обстоятельств и причин, которые, в свою очередь, определяются историей общества, текущей государственной и экономической ситуацией, характером национальных и этнокультурных особенностей, доминирующими и подчиненными религиозными представлениями и особенностями, часто степенью влияния конкретных личностей, спецификой социокультурных характеристик и многими другими внутренними и внешними условиями. Данное замечание необходимо, чтобы подчеркнуть, что любая даваемая проблеме оценка может быть оправданно подвергнута критике, так как предмет описания слишком сложен для того, чтобы в отношении его делать однозначные выводы.

При подходе к освещению конституционного идеала российского общества мы должны понимать, что письменное представление о конституционном идеале, закрепленное собственноручно в тексте Конституции 1993 года, во многом базировалось не на политически и технологически реализуемом возможном представлении о России того и последующих периодов, а на отрицании, часто жестком, предыдущей истории советского периода, на понимании ее объективной исчерпанности. Авторы хотели заложить глубокие конституционные основы, которые не позволили бы вернуться к тому, что, им казалось, было уже преодолено.

Авторы текста Основного закона, так это случается в истории всегда, были связаны множеством обстоятельств и задач, в частности необходимостью обеспечить доминирование конкретных институтов. Они были ограничены во времени и пределах позитивной абстрактности предлагаемой конституционной формулы. Кроме того, авторы Конституции 1993 года действовали в сложных объективных условиях, определяемых нарастающей тенденцией к развалу государства.

Для нашей задачи — решения вопроса о соответствии конституционного идеала и текущего состояния российской государственности — стоит отметить, что, прежде всего, так называемый конституционный идеал носит текстуальный характер, он содержится в нормах Конституции, то есть вербально определен, подвергнут систематизации и представляет конкретный набор предложений. Однако конституционный идеал также отражается в совокупности общих и массовых ожиданий и представлений общества конкретного государства об этих нормах, причем представлений, часто не строящихся на знании текста, а базирующихся на идеальном понимании общего абстрактного идеала, в основу которого положены презюмируемые принципы справедливости, гуманности и конструктивности.

Таким образом, говоря о конституционном идеале, мы, конечно, будем опираться на текст Конституции 1993 года, понимая его условно «заданно-идеалистический характер», который вместе с тем имеет огромную ориентирующую ценность (отрицающего и позитивного

свойства). Также нужно постоянно помнить о том, что текст Конституции России содержит в себе постановку задачи на будущее, то есть его содержание не может быть полностью осуществлено непосредственно в действительных условиях. Конституционная практика находится в развитии, она изменчива, но главное, что в принципе она отражает общую направленность Основного закона.

О проблеме единства российской нации

Важнейшим аспектом, на котором необходимо остановиться до конкретного исследования соотношения конституционного идеала и реальной политической практики, является содержательное понимание субъекта, носителя власти в России, — народа, который принял Конституцию 1993 года на всенародном референдуме.

В преамбуле Конституции народ, на регулирование жизнедеятельности которого она направлена, определен как «Мы, многонациональный народ Российской Федерации...». Вполне возможно, авторы не ставили перед собой задачи детального анализа соотношения множественного числа местоимения «мы» и единственного числа определения народа, но эту характеристику идеала как определение народа через единственное число можно видеть только как историческую задачу.

Во многом естественным является то, что формирование представления о народе России как народе по характеру используемого словесного выражения едином в настоящее время отражает лишь проживание на территории одного государственного образования. Это (территориальный компонент), конечно же, крайне значимо, но не может служить достаточным и исчерпывающим признаком, определяющим переход от термина «народы, населяющие Российскую Федерацию» к термину «многонациональный народ», то есть ментально (если угодно, подсознательно) соединенной общности, обладающей единым стратегическим видением собственной прошлой истории (возможно, драматичной, в ряде случаев трагичной, но уже сознательно принятой и понимаемой как общая) и будущей судьбы. «Мы» (как общее) определило ожидание, которое пока не получило реализации. Оно во многом является противопоставлением следующим словам: «многонациональный народ». «Мы» (как единство) предполагает совокупность естественную, позитивную, а не искусственную, не негативную, не подвергаемую отторжению, по крайней мере, подавляющим большинством общества. Это ожидание ставило и продолжает ставить задачу формирования единой гражданской нации.

Термин «мы» должен получить морально-идеологическое наполнение, а до настоящего времени он остается во многом констатацией лишь проектируемого будущего. Во что может и должно переродиться «мы»? В единую гражданскую нацию? Этот процесс трансформации — сложнейшее явление.

Еще длительный период времени при характеристике российского общества на первый план при начале анализа будут выносить скорее термин «народы», а не «народ». При этом достаточно часто принимаемые нормы законодательного регулирования способствуют дальнейшей консервации дробления. Таким образом, применительно к конституционному идеалу, содержащему в себе определение субъекта российского общества — народа единого, — мы можем говорить о том, что конституционный идеал еще не получил исторического воплощения и нуждается в последовательном волевом воздействии на его реализацию. Характер этого воплощения, несомненно, сложен. Оно может встретить исторически оправдываемые вызовы, моральные и религиозные противоречия, нравственные несовпадения, и, вполне возможно, это воплощение может оказаться крайне сложно достижимым. Тем не менее к нему нужно постоянно стремиться, не снимать с озвучиваемой как значимая повестки дня.

Основным направлением работы может стать попытка создания единой гражданской нации как общности, бесспорно, привязанной к конкретному государственному образованию. Привязанность эта должна обеспечиваться не только, а возможно, и не столько административно-властным воздействием, но и ценностными характеристиками, в частности, осознанием невозможности бытия (в принципе сохранения) и успешного развития любого этноса без участия в «семье» народов, проживающих совместно с ним.

Тенденции последнего периода, отражающие формирование моноэтнических территориальных единиц, не вселяют на первый взгляд надежды на позитивное развитие межэтнического диалога. Вместе с тем примеры сопредельных стран, когда одни общности после распада крайне быстро заменяются другими, еще более сложными, не дают возможности думать только об отрицательной направленности процесса межэтнической коммуникации. Кроме того, даже народы — субъекты разных государств постсоветского периода все более активизируют интеграционные процессы, определяемые взаимной зависимостью, поэтому работу по выстраиванию единства мы не можем оценить только как идеалистическую и бесперспективную.

Внимание, по всей видимости, нужно сосредоточить на выявлении противоречий, которые представляются как сущностные, четком их формулировании и выработке правовых обязывающих механизмов разрешения. При этом исторически позитивным является то, что картина множественности народов в России существует уже столетия. При всей ее динамике до настоящего времени сохраняется народ, объединяющий на протяжении веков своим, несомненно, в целом толерантным отношением все другие народы. Следует признать, что уход русского народа с доминирующей позиции принципиально изменил бы характер государства, возможно, привел бы к разрыву пространства и настоящей общности. В среднесрочной длительной перспективе такого не предвидится. Таким образом, необходимо продуманное развитие национальной политики, нацеленной на внутреннюю интеграцию. Одновременно общество и, прежде всего, элита должны быть готовы к шагам (возможно, и жестким), сохраняющим ценностную, культурную и языковую общность.

Характеризуя настоящее состояние, мы можем отметить, что во многом преодолены предыдущие причины, которые вызвали проявления вооруженного противостояния на территории страны. Однако говорить о том, что такого рода проявления в будущем исключены полностью, было бы, по-видимому, преждевременно, так как не произошло еще замены прошлого исторического инструментария, который поддерживал бесконфликтное существование, на новый подход, более характерный для демократического развития страны. Серьезнейшую интегрирующую роль в течение всей истории нашего государства играла внешняя угроза и понятная для элиты интегрирующихся этносов перспектива быть растворенными либо потенциально уничтоженными в рамках новых государственных образований, тогда как российская государственность во все времена кардинально не нивелировала, а, скорее, сохраняла социокультурные особенности отдельных народов.

В послереволюционный (1917 года) период произошло по историческим меркам быстрое создание нового государственного образования, закрепление которого было обеспечено беспрецедентными по трагичности Гражданской, а затем Второй мировой войнами. Окончание для нашей бывшей страны Великой Отечественной войны было сопряжено с развитием противостояния в условиях холодной войны, что также играло сдерживающую роль. Но последовательное вхождение в мирную жизнь в течение 30–35 лет, несмотря на силу государственного аппарата, запустило процесс дезинтеграции, который привел к уходу в историческое прошлое великой страны — СССР и не упрощая который можно сказать, что он еще окончательно не остановлен и, возможно, привлекателен и в современный период

для части элит уже России, которые мыслят себя вне рамок современного государства. Модель сохранения может быть построена только на постоянном интегрирующем воздействии федерального центра, допуская в необходимых случаях применение военной силы. Страна еще долго будет оставаться страной нескольких цивилизаций, если угодно, «страной нескольких стран», вполне возможно, иногда претендующих на дополнительное обособление. В этих обстоятельствах непозволительно допускать простое использование шантажа через угрозу обособления как способа обеспечения преимущественного доступа к ресурсам разного рода. Поддержание общности, полагаем, и в дальнейшем будет происходить — кроме административного воздействия, экономической общности — через языковую, частично общекультурную, идеологическую связь. Обеспечение эволюции общности будет по-прежнему представлять сложнейший процесс, зависящий от искусства каждого конкретного слоя политической элиты в текущее время; ошибки в принятии решений, поспешность решений, их поверхностность уже приводили и в дальнейшем не исключают возможности трагедий.

Важно, что в ходе воссоздания государственности у большинства народов, населяющих Россию, к настоящему времени удалось преодолеть статус «жертвы», который формировался в силу сложнейших процессов создания новой экономической реальности в стране, в связи с рядом вооруженных конфликтов, увеличением числа экстремистских проявлений, а также конкретных драм и трагедий (события в связи с гибелью подводной лодки «Курск», трагедии с заложниками в г. Москве, гибель сотен людей в г. Беслане и др.). Статус «жертвы» преодолевался тяжело, это негативное восприятие роли собственного этноса по ряду причин способно еще возвратиться, но все народы России стали участником восстановительного процесса, включая народ Чеченской Республики. Статус «жертвы» опасен тем, что он, с одной стороны, подавляет и угнетает инициативу, а другой стороны, несет в себе оправдание любого внешнего агрессивного действия, так как «жертва» как бы имеет моральное право на восстановление потери и достижение равенства с другими участниками процесса. В многонациональном государстве мы не можем допустить присутствие в менталитете статуса «жертвы» у любого из народов, его населяющих, в противном случае мы не сможем сформировать ту общность, которая определена Конституцией России.

2008 год дал ряд примеров, когда практически вся страна осознала себя участником единого восстановительного процесса — как позитивного свойства, например, когда мы боролись за право России на проведение Олимпиады 2014 года, так и в ходе преодоления трагедии, которая была вызвана военной агрессией, организованной грузинским руководством против народов Южной Осетии и миротворцев из России.

Определенное ослабляющее воздействие на интеграционные процессы будет продолжать оказывать произвольное в свое время соединение или вычленение отдельных субъектов федерации.

Некоторую опасность для формирования общего «мы» представляет возникновение устойчивых мононациональных образований, которое происходило в связи с развитием трагедий последнего десятилетия XX века. Кроме того, в ряде случаев происходит возвращение в реальную практику в качестве основания для придания устойчивости каждой конкретной личности принципа доминанты клана или семьи, преобладающей роли именно внутриклановой морали над моралью больших групп людей, в том числе одной национальности, не говоря уже об общей морали всего российского общества. В этих условиях государство перестает рассматриваться как гарант безопасности, упор делается на численность собственной группы. В некоторых национальных сообществах отдельные руководители вновь начали оцениваться как слабые только по причине отсутствия родственных по происхождению отношений с большими родами.

В известной мере ренессанс феодальной психологии стал возможен именно за счет устранения внешнего жесткого давления, что, конечно же, привело к возрождению элементов догосударственной формы организации общества. Живучесть кланов объясняется и тем, что в условиях неразвитости гражданского общества, формирующейся партийно-политической среды участие в клане рассматривается (особенно молодежью) как единственная возможность для самореализации.

Конфликтность, например, на Северном Кавказе существует на фоне социальных отношений, в которых доминирует именно клановость. Снижение конфликтности находится в прямой зависимости от преодоления и/или ограничения клановости.

Клановость оставляет мало места честной конкуренции, заменяя ее противоборством неформальных группировок. В политике, экономике, других сферах, лишенных наиболее эффективного арбитра — конкуренции, лидируют не самые эффективные люди и группы.

Многие наблюдатели отмечают, что могущество добившихся политического и экономического успеха кланов быстро обнаруживает свою иллюзорность, вызывая сопротивление проигравших кланов и групп. Конфликтность становится повседневностью. Во многом потому, что проигравшие кланы и стоящие за ними социальные группы считают, что их победили «нечестно» и «справедливость должна восторжествовать».

Клановое противоборство, нередко включающее в себя криминальные (коррупционные, уголовные) «политические технологии», не может заменить честных, демократических правил игры. А отсутствие таких правил перманентно продуцирует конфликтность.

На Северном Кавказе клановые отношения функционируют вокруг этнического основания и хорошо корреспондируются с теми элементами культур этнических меньшинств, которые, несмотря на модернизацию периода социализма, не изжили свои традиционные компоненты.

Несомненно, одними из главных факторов, придавших клановости второе дыхание, были деиндустриализация и массовая безработица в большинстве национальных республик, произошедшие в результате постсоветских катастрофических (не значит таких, которые бы-ла возможность избежать) для этого региона преобразований.

Однако не менее очевидно и то, что причина обретения кланами могущества в эпоху становления демократического развития заключается в элементах эрозии российской государственности. Они были в значительной мере преодолены в 2000-е годы, но далеко не полностью, а на Северном Кавказе ситуацию можно оценивать в терминах «упадка государства». Наши многочисленные собеседники при характеристике «упадка государства» называют два главнейших признака.

Первый — государство не способно взимать налоги.

Огромное количество денег вращается в темной и серой зоне и недосыгаемо для налоговых органов. Косвенным свидетельством тому служат масштабы коррупции. При этом за последние годы нет ни одного уголовного дела по факту хищения бюджетных средств в крупных размерах, доведенного до судебного решения (причем данное наблюдение относится и к ситуации в стране в целом).

Представляется, что клановая социальная организация Северного Кавказа за постсоветские годы укрепилась. Сетевые группы связаны теперь не только архаичными взаимными обязательствами и сравнительно мелким общим теневым промыслом, как это было при социализме, но и несравненно большими деньгами и, вероятно, пролитой в клановых междоусобицах кровью и вытекающей из этого негласной моралью («понятиями»).

Второй главнейший признак «упадка государства» — утрата им монополии на принуждение.

Это проявляется, в частности, в деятельности различных охранных структур, осуществляющих захват собственности и контроль над нею, в деятельности плохо подконтрольных

государству мини-армий, находящихся в частном подчинении, в случаях самосуда (линчевания) гражданами преступников, в возрождении в некоторых республиках института кровной мести.

Ситуация усугубляется тем, что Северный Кавказ полиэтничен. Противоречия и конфликты между кланами, созданными, как правило, на моноэтнической основе, на поверхности жизни часто выступают как межэтнические. Указанные обстоятельства провоцируют перманентную конфликтность на весь период обозримого будущего.

Доминирование сетевых групп и кланов продуцирует и религиозные конфликты. Так, близость господствующих северокавказских групп к «традиционному исламу» и религиозная легитимация последним сложившейся системы клановых отношений выталкивают часть населения, несогласную с клановой организацией общества, в объятия различных версий «нетрадиционного» ислама.

Особенно опасным может оказаться исход русских, которые не могут вписываться в кавказские клановые сетевые отношения и, следовательно, эффективно конкурировать с кавказцами, что также является одним из последствий проводимой политики. (Здесь полезно вспомнить, как один ушедший из жизни лидер народов Кавказа заявлял, что, если русские уйдут из его республики, история других народов, ее населяющих, прервется и угаснет, в лучшем случае ее придется «переписать заново», пройдя через многие беды.)

Для изменения ситуации, как отмечали многие представители элит кавказских народов в ходе встреч, необходимо восстанавливать роль государства как безличного, не имеющего «семейного» родства беспристрастного арбитра.

Для снижения роли кланов до приемлемого в цивилизованном государстве уровня требуется и соблюдение других известных условий: формирование неподконтрольного кланам гражданского общества, реальной многопартийности, увеличение свобод, восстановление экономики и т. д.

Представляется также принципиально важным изменить устоявшееся отношение к Северному Кавказу как к какому-то экзотическому российскому региону, перенасыщенному различными «особыми условиями»: господством традиции, чуть ли не тотальным стремлением к отделению и прочими мифическими представлениями.

Республики Северного Кавказа перестали быть традиционным обществом вместе с разрушением традиционного уклада, развитием капитализма (конец XIX века), в период советской коллективизации и индустриализации.

Огромное количество российских граждан с Северного Кавказа получили хорошее образование, стали квалифицированными специалистами и учеными во всех отраслях науки и технологий.

Разделенные сообщества характеризуются наличием расколов, спокойное отношение к которым, несомненно, приведет к тому, что они вновь выльются в системный кризис; их замалчивание может создать только иллюзию стабильности. Ликвидация расколов может заключаться в налаживании такой системы помощи по их преодолению, которая по многим показателям несет в себе задел справедливости. Помощь должна быть широко доступна именно в местах расселения людей, а также предусматривать действия по развитию производств и созданию условий для самообеспечения населения ранее конфликтных территорий, создания субъектов и местных институтов, которые способствуют доверию государству. При этом помощь конкретным территориям не должна излишне ущемлять другие территории, осуществляться исключительно за счет других субъектов России, так как в противном случае создаются новые условия для других форм противостояния.

Единственной формой преодоления кризиса разобщения может стать последовательное внедрение принципа правового государства как явления, обеспечивающего

приемлемое справедливое развитие общества. Правовое государство предполагает применение единого стандарта для всех групп и лиц, что и является главной базой формирования общности.

Экстремизм — инструмент разрушения общности

На формирование единого подхода к понятию «мы» применительно к народу, населяющему страну, должны быть направлены система образования и углубленное изучение истории совместного проживания, обозначение выгоды такого положения, когда различные группы проживают вместе, недопущение случаев политического экстремизма и многое другое. Экстремизм занимает особое место в ряду явлений, оказывающих наиболее деструктивное воздействие на образование единой общности.

России экстремизм известен давно, и в текущей ситуации он еще далеко не преодолен. Как общественно-политическое явление экстремизм возник в результате действий определенных политических сил, общественных групп, направленных на распространение через насилие собственных взглядов на политическое и социально-экономическое устройство, межгосударственные отношения.

В нашу жизнь экстремизм вторгся на изломе в политической, экономической, социальной жизни общества. Этому отчасти способствовали недостатки и пробелы в законодательстве. Стали свободно исповедаться политическая, экономическая, религиозная, расовая, национальная нетерпимость. Радикально настроенные силы все чаще прибегают к крайне агрессивным формам самовыражения (террористическим актам, массовым беспорядкам и т. д.). Экстремизм реально угрожает не только нравственным и духовным устоям общества, но и жизни граждан России, государственности, а следовательно, и целостности многонациональной страны.

Причиной распространения экстремистских движений можно назвать естественную необходимую смену политического и экономического строя, которая вызвала нестабильность складывавшихся веками общественных отношений. Спад экономики, снижение производства привели к сокращению рабочих мест, что породило многонациональную армию безработных, лишенных элементарных условий физического выживания. Этим воспользовались в своих целях преступные и экстремистские группировки.

Разрушение единого конституционно-правового пространства стало отправной точкой, поводом для создания националистических, фашистских, религиозных и тому подобных образований и структур, якобы вставших на защиту интересов населения, но по сути преследовавших свои меркантильные интересы. Политические противники и радикально настроенные партии воспользовались нестабильностью общества, несовершенством и декларативностью законов, иными негативными процессами периода демократизации общества в своих целях. Некомпетентность, бюрократизм и коррумпированность чиновничества способствовали формированию среды, позволяющей развиваться всевозможным проявлениям социально-экономической, политической напряженности и экстремизма. Ослабление власти на региональном уровне, свертывание идеологической, просветительской и воспитательной работы со стороны государственных и общественных структур также создали благоприятные предпосылки для развития крайних течений на территории России.

Указанные обстоятельства, а также равнодушие к нуждам народа, неадекватное реагирование государства на негативные политические, межнациональные, социально-экономические отношения и породили конфликты.

Конституция РФ, федеральные законы и ряд нормативных актов позволяют активно бороться со всеми проявлениями экстремистского характера. Так, исчерпывающую правовую базу

дает Конституция РФ (ст. 6, 13–15, 17, 19, 29); как закон прямого действия она в данном смысле самодостаточна. Указ Президента РФ от 23.03.1995 г. №310 «О мерах по обеспечению согласованных действий органов государственной власти в борьбе с проявлениями фашизма и иных форм политического экстремизма в Российской Федерации» (в ред. от 03.11.2004 г.) также имеет высокий правовой потенциал, а Федеральный закон от 25.07.2002 г. №114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (далее — Закон о противодействии экстремистской деятельности), несмотря на ряд недостатков, о которых мы скажем позже, открывает новые возможности целенаправленной борьбы с экстремизмом и его крайними проявлениями.

В рамках надзора органами прокуратуры России за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях и противодействии экстремизму в 2008 году было выявлено 88 775 нарушений законов, более 17 тыс. лиц были привлечены к административной ответственности, в 202 случаях поставлен вопрос о возбуждении уголовных дел.

Мы глубоко уверены, что сложившуюся ситуацию никогда не поздно изменить. Для этого необходима только политическая воля государства, выражающаяся в конкретных, последовательных и скоординированных действиях по предупреждению экстремизма и его разновидностей с привлечением всех правоохранительных институтов, госаппарата и исполнительной власти. Эти совместные действия государственных, исполнительных, общественных организаций и граждан позволят достичь эффективных результатов по стабилизации общественного порядка в стране. Подобные предложения вытекают и из того, что экстремизм воспринимается прежде всего как проблема органов и ведомств, стоящих на страже законности, правопорядка и поддержания общественного порядка, а не как фактор, создающий угрозу безопасности государства, нарушающий стабильность деятельности социальных институтов, подрывающий устои общества и демократии. Поэтому, как нам видится, это задача не только силовых ведомств и правоохранительных органов, но и всего государства.

Существенную роль в борьбе с экстремизмом должна сыграть и выработка единого подхода к определению понятия «экстремизм». Правовое закрепление данного понятия, несомненно, позволит активизировать борьбу с подобными проявлениями, а самое главное — составит основу деятельности правоохранительных органов и обеспечит единую правоприменительную практику. Однозначное толкование деяний экстремистского характера выделит содержание признаков экстремизма, а в совокупности с мерами предупредительного характера, активизацией противодействия и единой политикой государства в вопросе борьбы с экстремизмом поможет изжить это негативное явление.

На сегодняшний день единого мнения по вопросу юридического понятия экстремизма нет. Одни отождествляют экстремизм с терроризмом и насилием, другие считают его способом радикального отрицания общественных норм, основанным на приверженности крайним взглядам и действиям, третьи трактуют его как приверженность крайним взглядам и мерам. Заслуживает внимания и такая трактовка экстремизма: «деятельность по распространению таких идей, течений, доктрин, которые направлены на: ликвидацию самой возможности легального плюрализма, свободного распространения и обмена идеями; установление единственной идеологии в качестве государственной; разделение людей по классовому, имущественному, расовому, национальному или религиозному признакам; отрицание абсолютной ценности прав и свобод человека».

Действующий закон, раскрывая понятие «экстремистская деятельность», не дает дефиниции экстремизма.

Как известно, экстремизм может иметь различную идеологическую ориентацию и вторгаться в разные сферы социально-политических отношений: национальную, религиозную, экономическую, внутреннюю и внешнюю политику и т. п. В то же время под

экстремизмом можно понимать и любую форму экстремального социального поведения. Он может быть политического, национального и религиозного характера. Следовательно, экстремизм — многоликое социальное явление, принимающее различные формы, порождение нестабильных социально-экономических условий, национальных, расовых, религиозных обострений. Объявить экстремизму во всех его разновидностях войну — все равно что объявить войну обществу. Именно поэтому требуется выработка понятия экстремизма, чтобы четко определить, с чем и против чего надо вести борьбу.

Экстремизм является основным содержанием общественно-политических организаций, проповедующих безвластие, выступающих за немедленное уничтожение государственной власти. К ним следует отнести также партии, идеология и политика которых основаны на принципах национальной или расовой исключительности и превосходства, на признании за господствующей нацией или расой особой исторической миссии и права на создание нового мирового порядка, на отрицании значения и ценности других народов и народностей, на разжигании национальной вражды и ненависти (национализм). Часто национализм принимает крайние формы (шовинизм), сближается с расизмом, что ведет к острым межнациональным, межличностным конфликтам как внутри государства, так и за его пределами.

Сюда же, несомненно, нужно отнести и общественные, идеологические, религиозные движения, провозглашающие приверженность «исходным» идеям, принципам, учениям и призывающие к неприятию религиозной политики государства, возвращению к первоначальным истокам любыми способами, в том числе насильственными. Можно назвать еще ряд движений, проповедующих радикальные взгляды и пропагандирующих политику крайних мер и способов достижения целей. Различие их видится лишь в целях и задачах, а их деятельность выражается обычно не только в доведении до широкого круга граждан своей программы, но и в насильственных или иных противоправных действиях, направленных на дестабилизацию и разрушение общественных и социальных структур и институтов, подавление прогрессивных общественных движений, уничтожение демократии и т. д.

Следовательно, экстремизм охватывает все движения и течения, которые для достижения своих целей и взглядов радикального характера прибегают к силовым аргументам. Поэтому экстремизм можно отождествлять с терроризмом как общее с частным.

Понятие экстремизма как приверженности крайним взглядам и мерам способно породить расширительное толкование и охватывать весьма широкий круг правоотношений. В ходе правоприменительной практики при этом происходит сужение, умаление прав и свобод граждан и общественных объединений, что недопустимо и противоречит принципам международного права и Конституции РФ, поскольку данное толкование позволяет любое инакомыслие, выраженное в резкой (крайней) форме, признать противозаконным, а отсюда и наказуемым. Тем самым любой гражданин социально не защищен от произвола государства, в том числе он лишается прав на свободу слова, вероисповедания и т. д.

Кроме того, возникают другие сложности. Например, что следует понимать под «крайними взглядами», в чем они выражаются, кто их будет оценивать? То есть необходимо дать конкретный ответ на вопрос: «Кто, каким образом и на основе каких объективных признаков будет оценивать определенное деяние как экстремизм, не затрагивая политических свобод, проявленных в подобной форме?»

В дефиниции, содержащейся в Федеральном законе «О противодействии экстремистской деятельности», сделана попытка определить объективные признаки экстремизма. При этом не устанавливаются его характерные черты и конструктивные признаки, а перечисляются деяния, которые могут быть расценены как экстремизм. По нашему мнению, экстремизм — более широкое понятие и помимо перечисленных деяний (кстати, предусмо-

тренных уголовным законодательством как преступления) может включать ряд других преступных посягательств, а именно: убийство (ст. 105 УК РФ); воспрепятствование осуществлению права на свободу совести и вероисповедания (ст. 148); терроризм (ст. 205); захват заложника (ст. 206); массовые беспорядки (ст. 212); вандализм (ст. 214); организация объединения, посягающего на личность и права граждан (ст. 239); вооруженный мятеж (ст. 279); диверсия (ст. 281); посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа (ст. 317); применение насилия в отношении представителя власти (ст. 318); оскорбление представителя власти (ст. 319); геноцид (ст. 357 УК РФ).

А поскольку действия экстремистов могут быть направлены на самые разные объекты и явления, предложенный перечень оказывается настолько суженным, что не позволяет раскрыть сущности явления, называемого экстремизмом.

На наш взгляд, суть экстремизма одним лишь проявлением крайних взглядов не исчерпывается — она связана с действиями насильственного характера, выраженными в жесткой, порой жестокой, агрессивной форме. Необходимо законодательное толкование и закрепление признаков экстремизма с установлением четких границ, где кончается свободное распространение идей, доктрин, течений и начинается экстремизм как покушение на эту самую свободу. При этом надо особо отметить, что борьба с экстремизмом — это не борьба с инакомыслием и соответствующие меры не должны вступать в противоречие с принципами, закрепленными в ст. 13, 29–31 Конституции РФ.

Серьезной проблемой при формировании единого народа будет оставаться религиозный экстремизм или если даже и не экстремизм, то подчеркивание большей значимости одной системы ценностей по сравнению с другими.

Видимо, еще какой-то период мы будем свидетелями процесса обособления отдельных этнических общностей, так как снято во многом внешнее давление на структурирующиеся элиты, часто имеют место злоупотребление позитивным предложением, неподготовленность к ответственности за предлагаемый уровень свободы в принятии решений, восстановление родовых традиций и пережитков, попытка нового осмысления имевших место исторических событий (в том числе многовековой давности) и выработка на их основе не просто знания, а нового понимания принципа исторической справедливости, что ведет вначале к бытовой, а затем и к структурированной ненависти. Обозначение каждого из этих процессов требует, несомненно, реакции, причем предметной, включая персональное изменение органов власти.

Таким образом, формирование новой российской общности «мы, многонациональный народ...» как носителя власти и суверенитета находится в стадии становления и наряду с позитивными тенденциями появляются новые угрозы и несоответствия. Главное заключается в том, что государственная власть должна восприниматься как беспристрастный арбитр, а не как элемент поддержки конкретного неправового действия или решения.

Народовластие как основа конституционного идеала

Статья 3 Конституции России определяет:

1. Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ.
2. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.
3. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы.
4. Никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуется по федеральному закону».

В идеальной модели «власть народа» означает то, власть должна принадлежать народу в полном объеме и формальные институты власти должны понимать себя как проявление воли народа. Действия органов государственной власти должны быть производны от воли народа страны. При этом они (органы власти) не могут осуществлять властные полномочия как некое не производное, а самостоятельное сущее им действие, то есть не могут присваивать власть, и обязаны передавать власть в соответствии с конституцией страны, а не трансформировать ее в некое самовоспроизводящееся явление (власть не от бога, а от народа). Наполнение властных полномочий должно определяться задачами, поставленными народом, так же как на понятной основе должен формироваться кадровый аппарат конкретных органов и организаций.

В дальнейшем мы будем анализировать отдельные формы реализации власти народа, которые можно определить как государственная власть, власть общественная и власть местного самоуправления как смешанная общественно-государственную власть.

В Российской Федерации только начинает складываться традиция осуществления народом своей власти, а точнее, осознания того, что власть относится к явлениям, на которые возможно оказывать воздействие, а не является чем-то отчужденным, недоступным, непонимаемым. Проблема государства как внешнего присутствовала в нашей истории практически всегда. Достаточно вспомнить Н. А. Бердяева с его описанием подчиненной роли русского человека как русскому пространству, так и русскому государству, а также указание на необходимость сделать человека активным участником создания своей жизни. В настоящее время в общем восприятии только начинают происходить процессы переосмысления векового порядка. Конец прошлого века через драматичные изменения начал подталкивать граждан России к пониманию ответственности за себя, за свою семью, за свою страну. Ответственность за страну, а не служение кому-то внешнему, ответственному за страну, участие в управлении ею, разделение ответственности стало во многом новым. Правда, сразу же проявились и негативные тенденции, государственные институты фактически устранились от выполнения государственных функций, и началось опасное развитие институтов исключительной внеправовой саморегуляции общества, когда утрачивалась в принципе функция как государственная, а новый порядок управления приобретал квазигосударственный характер, базируясь на представлении об абсолютном праве сильного, морали скорее криминального, чем реально значимого для общества характера.

Восстановление государственности как крайне необходимое действие естественно привело вновь к возрастанию роли государства в жизни каждого человека. Появились определенные материальные возможности, которые, в частности, были использованы для того, чтобы хоть как-то компенсировать несправедливость предыдущего распределения и таким образом не только сохранить социальный мир, но и продолжить процесс стабильного, но поступательного развития. Кризис 2008 года привел вновь к переносу значительной частью населения ответственности за свое положение на государство. Произошел некий ренессанс старого восприятия государства. Иного, к сожалению, и не могло случиться, так как слой самодостаточных людей хотя и быстро, но только начал формироваться.

После развала государственности в 90-е годы воссоздание страны дало беспрецедентное доверие Президенту В. Путину. Об этом свидетельствовали многочисленные обращения в различные государственные органы с предложением продлить сроки полномочий и увеличить количество раз, когда одно и то же лицо может занимать высший государственный пост. Заметное единение можно оценивать положительно, но вместе с тем это отражает и то, что продолжает действовать феномен государства-отца. Это в долгосрочной перспективе может только усугубить проблему, так как ресурса собственно государства без активного участия в

его деятельности большинства населения страны не хватит как для преодоления сложностей собственного развития, так и для построения конкурентоспособного динамичного легко адаптивного общества, без которого невозможно существование в современном мире. Однако было бы несправедливо утверждать, что привычка к участию в решении властных вопросов не развивается совершенно. Граждане страны постоянно участвуют в различного рода и уровня выборах, они начинают понимать, что в конечном результате их жизнь (особенно на уровне муниципалитета) зависит от их выбора. В обществе создаются новые институты гражданского общества (действуют более 120 000 неправительственных организаций), активизируется партийная жизнь. Таким образом, народовластие имеет тенденцию к развитию. Задача действующей элиты заключается в том, чтобы подхватить наметившиеся тенденции и продолжить формировать представление о государстве как явлении производном от граждан и обязанном выполнять функцию, организующую и систематизирующую общественные процессы, но не подавляющую личность. На уровне ментальном нужно работать над преодолением в среде государственной бюрократии отношения к гражданам страны как субъекту чем-то обязанному, подчиненному неким абстрактным выдуманному государственным интересам, а ориентировать на переформатирование этих интересов задачам развития каждой конкретной личности. У государственного аппарата должно сложиться точное представление о том, что стремление к подчинению решает только текущие задачи, но не может формировать долгосрочную политику. Понятно, что мы имеем здесь дело с конфликтом интересов текущего и стратегического периода, действующие политики не склонны думать за пределами электоральных сроков, и тем не менее важно, чтобы задача была обозначена и трансформирована в общественное сознание как действительная ценность.

Обозначение принадлежности народу всей полноты власти, содержащееся в Конституции России, является, как мы уже отмечали, одной из характеристик конституционного идеала. Это идеологическое устремление общества, мы понимаем, что данная модель еще находится в стадии формирования, так же как и модель понимания себя как единого народа. Но практика дает основания для оптимистичного подхода, позитивные формы властной самоорганизации получают развитие. Вместе с тем очень важно не допустить замещения государственных институтов самостоятельными самоорганизованными институтами, так как это может привести к подмене функций государства, особенно в сфере, которая должна принадлежать исключительно государству, в сфере принуждения.

Мы понимаем, что в политически организованном обществе осуществление власти носит постоянный характер, оно протекает через использование различных механизмов, которые на каждом этапе развития общества имеют отличительные черты и могут модифицироваться в зависимости от задач. Однако механизмы всегда должны предполагать выработку проектов решений, их обсуждение и исполнение. Причем эти механизмы и процедуры должны быть сконструированы таким образом, чтобы учитывать именно народный характер власти, то есть во всех возможных случаях, ориентируясь на сохранение государственной системы, максимально вовлекать народ в осуществление властного воздействия. В отдельные исторические периоды возможны отступления от ранее имевших место более широких рамок осуществления властного полномочия народа: случаи кризисного развития государства и общества, военная ситуация, усиление террористической активности и др. Тем не менее конфликты не могут создаваться самими органами власти для уменьшения роли производности власти от народа. К сожалению, российская история знает немало примеров, когда именно органы власти создавали конфликтные и кризисные зоны и затем использовали эти обстоятельства для решения задач по свертыванию или недопущению демократического развития страны.

В сознании элит по-прежнему достаточно широко бытует представление об абсолютной необходимости жесткого осуществления властного воздействия, без которого невозможно развитие российского общества, невозможна самоорганизация. Причем данная идея часто транслируется не только представителями управленческой элиты, которые долгое время были представлены в системе власти, но и теми людьми, кто несколько лет назад начал работать в государственных органах. Последний феномен — быстро сформировавшееся представление о собственной исключительности — особенно поразителен. Он наиболее точно свидетельствует о необходимости постоянных кадровых перемен в органах управления. К сожалению, следует отметить, что вытеснение привычки к влиянию на власть происходило в российской действительности на протяжении длительного периода времени (правда, в отдельных регионах оно также всегда и присутствовало). В период сталинизма реальное участие народа в управлении было невозможно в принципе, репрессии привели к вытеснению активной роли человека. Любое активное действие начало взвешиваться не с точки зрения возможности, которую оно открывает, а с позиций вероятности негативного последствия, то есть тиражировалась психология безучастности. В дальнейшем были попытки развить институты непосредственной демократии, но в основном безуспешно. В сознании постоянно воспроизводится поведенческая матрица, связанная с тем, что воздействие и претензия на власть невозможны, абсурдны и опасны. Поэтому возникшие в новейшей российской истории институты местного самоуправления, развитие системы выборов, институты гражданского общества должны еще укорениться, до того как стать продуктивными и действительно востребованными. Последнее будет возможно лишь в том случае, если государственная практика будет постоянно давать примеры того, что результаты участия народа в управляющем воздействии ценятся. Решения органов государственной власти должны приниматься именно в рамках воли народа. Ответственность избирателей за ошибочное решение, допустим, принятое при голосовании за лицо, не обладающее необходимыми навыками управления, будет ощутимой и понятной, но должна существовать возможность исправления ситуации (например, в случае выборов в качестве главы органа местного самоуправления лица, которое отказывается от исполнения обязанностей).

В России, к сожалению, не произошло главного в реализации принципа народовластия — обращенности власти в широком смысле этого слова непосредственно к народу. Продолжает иметь место обращенность власти на себя, осознание властью себя как явления самоценного, самодостаточного. Продолжает иметь место распространение институтов «серой или теневой власти». Эти проблемы постоянно поднимаются Президентом России Д. А. Медведевым, они находят отражение в действиях других ветвей власти, на разрешение данных проблем направлен целый ряд принятых в последнее время законодательных актов.

Воспитанию навыка участия в управлении должны способствовать открытость государственной власти, ее доступность, возможность корректировки действий органов в зависимости от реагирования отдельных групп людей. В этой связи с учетом того, что другие институты будут проанализированы в следующих главах работы, остановимся на некоторых положениях, которые касаются вопросов рассмотрения обращений граждан как важнейшего конституционно-правового средства защиты прав и свобод граждан, с одной стороны, но и инструмента народовластия — с другой стороны.

Конституция РФ в ст. 33 закрепила право граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления. Обращения граждан выполняют сразу несколько функций. Во-первых, они являются одной из форм участия граждан в управлении делами государства; во-вторых, это один из способов восстановления нарушенного права; в-третьих,

это один из источников информации для органов государственной власти и местного самоуправления; в-четвертых, обращение можно рассматривать как один из способов устранения нарушений законности и предотвращения правонарушений.

Особую актуальность отношения, связанные с реализацией конституционного права граждан на обращение, приобретают в условиях рыночной экономики и становления институтов гражданского общества. Именно сейчас граждане нуждаются во всемерном совершенствовании механизмов защиты своих прав и законных интересов, в выработке новой системы взаимоотношений с представителями различных ветвей власти.

Все это послужило основанием для разработки и принятия нового Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 02.05.2006 г., который полноценно начал осуществляться в 2008 году.

Данный нормативно-правовой акт регулирует правоотношения, связанные с реализацией конституционного права граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также устанавливает порядок рассмотрения обращений граждан должностными лицами указанных органов. Кроме того, действующий закон распространяется и на правоотношения, связанные с рассмотрением обращений иностранных граждан и лиц без гражданства, хотя это и не отражено в названии акта.

Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 02.05.2006 г. установил ряд существенных гарантий реализации права граждан на обращение, не закрепленных ранее на законодательном уровне. Так, при рассмотрении обращения гражданин имеет право знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не затрагивает прав и законных интересов иных лиц и если в них нет сведений, содержащих государственную тайну.

Однако, с нашей точки зрения, закон содержит и нормы, ухудшающие положение граждан в сфере рассматриваемых правоотношений по сравнению с ранее действовавшими нормами, содержащимися в Указе Президиума Верховного Совета СССР от 12.04.1968 г. «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» (в ред. от 04.03.1980 г.).

Во-первых, существенно сужена сфера применения данного закона. Если раньше под обращением понимались предложение, заявление, жалоба, направляемые в государственные и общественные органы, предприятия, учреждения, организации, должностным лицам, то теперь под ним понимаются предложение, заявление, жалоба, направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу. При этом закон определяет должностное лицо как лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственном органе или органе местного самоуправления, что не соответствует определению должностного лица в других законодательных актах (например, см. примечание к ст. 2.4 КоАП РФ, где к должностным лицам отнесены также лица, выполняющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации). Следовательно, данный закон не регулирует порядок рассмотрения обращений граждан, направленных, скажем, руководителям предприятий, учреждений, общественных организаций, то есть не является универсальным. Однако, следует отметить, это вовсе не означает, что, к примеру, государственные или муниципальные образовательные, медицинские и иные учреждения, должностные лица этих структур, выполняющие

управленческие функции, профсоюзные организации не должны рассматривать заявления и жалобы, вести прием граждан. Другое дело, что установление правил и процедур работы с обращениями граждан этими субъектами отнесено к компетенции государственных органов, органов местного самоуправления, иных организаций, которым подведомственны эти структуры и должностные лица.

Об этом свидетельствуют и вновь принятые Инструкции по работе с обращениями граждан в МВД и прокуратуру РФ. В этих правовых актах вполне обоснованно предусматривается обязанность рассмотрения жалоб, заявлений, ведения приема граждан образовательными, научными и иными учреждениями, входящими в систему, соответственно, МВД и прокуратуры.

Во-вторых, при сравнении самого порядка рассмотрения обращений становится очевидно, что сроки рассмотрения изменились не в пользу заявителя. В настоящий момент письменное обращение рассматривается 30 дней с момента регистрации. В то время как ранее действовавшее законодательство предусматривало возможность безотлагательного, но не позднее 15 дней, разрешения вопроса по существу, если обращение не требовало дополнительной проверки.

В-третьих, Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12.04.1968 г. «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» (в ред. от 04.03.1980 г.) содержал положение о том, что предложения, заявления и жалобы граждан, поступающие из редакций газет, журналов, радио, телевидения и других средств массовой информации, и связанные с ними опубликованные в СМИ материалы рассматриваются в том же порядке и в те же сроки, что и письменные обращения граждан. Подобное положение отсутствует в действующем в настоящее время Федеральном законе.

В-четвертых, вновь принятый Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» устанавливает возможность должностного лица принять решение о безосновательности обращения и прекращении переписки с гражданином в случае, если в обращении содержится вопрос, на который ему неоднократно давались ответы по существу. Уже имеющаяся практика рассмотрения жалоб граждан позволяет предположить, что должностные лица и заявители нередко будут иметь различные точки зрения на то, что является существом вопроса в каждом конкретном случае.

Часть 2 статьи 10 закона содержит группу норм, имеющих большое значение для рассмотрения обращения гражданина по существу и через это — для реализации возможности защиты его прав и свобод. Речь идет о конкретной обязанности органов публичной власти и должностных лиц в течение 15 дней предоставлять запрашиваемые документы тем органам или должностным лицам, на рассмотрении которых находится обращение гражданина. Исключение из данной общей обязанности касается только сведений, составляющих государственную или иную охраняемую законом тайну, либо случаев установления законом особого порядка предоставления сведений. У нас по-прежнему остается вопрос относительно обоснованности введения данных ограничений. На наш взгляд, вполне допустимо при определенных условиях предоставление сведений ограниченного доступа гражданам. Тем более это допустимо в отношении органов публичной власти и организаций. Речь не может идти о каком-то особом порядке предоставления, если запрашивающий орган обосновал необходимость предоставления сведений, то они должны предоставляться в установленном порядке. Говоря иначе, если жалоба гражданина касается сведений, составляющих государственную тайну, то они должны предоставляться запрашивающему органу в обязательном порядке, но при условии, что в этом органе созданы предусмотренные нормативными актами условия для оборота сведе-

ний, составляющих государственную тайну. По нашему мнению, однозначность, безусловность, которая вытекает из норм рассматриваемого закона в связи с информацией ограниченного доступа, является несоразмерным ограничением права гражданина, изложенного в ст. 33 Конституции Российской Федерации, то есть права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления.

Одной из важнейших форм взаимодействия граждан с органами публичной власти является их личный прием представителями этих органов. В соответствии с нормами ст. 13 рассматриваемого закона личный прием граждан проводится руководителями органов публичной власти или «уполномоченными на то лицами».

Нет также сомнений в том, что такая важная деятельность органов публичной власти, как рассмотрение обращений граждан и разрешение их предложений и жалоб по существу, требует тщательного контроля. В ст. 14 рассматриваемого закона содержится норма общего порядка, в соответствии с которой государственные органы, органы местного самоуправления и должностные лица в пределах своей компетенции осуществляют контроль над соблюдением порядка рассмотрения обращений, анализируют содержание поступающих обращений, принимают меры по своевременному выявлению и устранению причин нарушения прав, свобод и законных интересов граждан.

Анализ данной нормы показывает, что фактически вся надзорно-контрольная система в данной сфере отдана на откуп подзаконному регулированию, что, кажется, не является правильным, так как предполагает излишне большую административную дискрецию со стороны органов исполнительной власти. Но дело не только в этом: обращения граждан рассматривают также Администрация Президента Российской Федерации, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Прокуратура Российской Федерации, то есть органы и лица, не входящие в структуру исполнительной власти. В рамках специализированного федерального закона целесообразно было бы более четко описать их взаимные права и обязанности в отношении надзорно-контрольной деятельности в данной сфере и выстроить должную иерархию.

Не менее туманно определены контрольные полномочия и самого основного специализированного субъекта, рассматривающего жалобы граждан, — Уполномоченного по правам человека. В ст. 31 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» установлено, что по результатам изучения и анализа информации о нарушении прав и свобод граждан, обобщения итогов рассмотрения жалоб уполномоченный вправе «направлять свои замечания и предложения общего характера, относящиеся к обеспечению прав и свобод граждан, совершенствованию административных процедур».

Таким образом, анализ действующего законодательства, регулирующего порядок рассмотрения обращений граждан, позволяет сделать вывод о том, что принятый 02.05.2006 г. Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» устанавливает правовые гарантии реализации конституционного права граждан на обращение. Однако данный правовой акт несовершенно, так как не обеспечивает такого организационно-правового механизма рассмотрения обращений, который максимально способствовал бы защите интересов граждан, восстановлению их нарушенных прав и удовлетворению законных требований.

Государство как основное организующее начало

Новейшая историческая практика свидетельствует о том, что государство как форма организации жизни людей далеко не ушла в прошлое и представляет несомненную ценность даже в тех случаях, когда мы имеем дело с жесткими, но не фашистскими режимами власти. Альтернативой ему (государству) может быть распадающаяся система, которая многими оценивается как большая угроза безопасности в XXI столетии по сравнению даже со столкновением мощных

держав. Ценность государства неоднократно подтверждалась, к сожалению, примерами из совсем недавней, в том числе нашей, истории, когда распад СССР привел и продолжает приводить к конфликтам с огромным числом жертв в различных регионах в прошлом великой страны (по всей видимости, постсоветское пространство еще долго будет находиться в состоянии разработки новой системы взаимоотношений, включая территориальные).

Отсутствие государства ведет к насилию, которое разрушает практически все сферы жизни, включая промышленность, сельское хозяйство, торговлю, контроль за сферой обращения финансов и саму финансовую систему, ведет к конфликту за ресурсы. В свою очередь, это порождает озлобленность из-за неравенства, недоверие к правительству, создает привлекательность экстремисткой и повстанческой деятельности. Недоверие к правительству снижает его эффективность и ослабляет сотрудничество населения в рамках государственных программ. Хрупкость правительства или коррупция могут ослабить контроль над силами безопасности, которые начнут действовать против своего населения. Политический паралич, произвол подрывают доверие к экономике, разрушают перспективу. Вызванные указанными причинами страдания, лишения, несправедливость, потеря средств к существованию вызывают волну насилия и только усугубляют цикл упадка в стране.

Для малых государств восстановление возможно через внешнее вмешательство, для больших систем это будет означать распад на малые государственные образования с внешним подчинением, огромные людские потери, уход с исторической сцены. История пишется именно такими драмами и трагедиями, но нужно делать все для того, чтобы это не коснулось собственной страны. Ценой огромных усилий нам удалось уйти от нарисованной выше картины деградации, но точки напряжения сохраняются. В ряде субъектов России, как мы уже отмечали, продолжает присутствовать влияние фундаменталистских религиозных течений, а также усиливаются межэтнические противоречия, внутриклановые конфликты. Государство, таким образом, в отдельных случаях в общем восприятии перестает играть роль спасителя и гаранта, внешнего арбитра.

Государство должно точно выполнять несколько функций:

1. Обеспечение безопасности — внутренней и внешней.
2. Обеспечение минимального принятого в данном обществе стандарта уровня жизни.
3. Обеспечение защиты прав и свобод личности, прав собственности.
4. Обеспечение легитимности власти.

Можно утверждать, что Российское государство в 2008 году в принципе справилось с данными функциями и заложило основу для преодоления последствий развивающегося кризиса в 2009 году.

О легитимности власти

В интересах исследования остановимся прежде всего на функции легитимности власти.

Для того чтобы оказывать организующее и управляющее действие на общество, власть (в данном случае мы имеем в виду органы власти) в глазах общества должна быть легитимной, то есть такой, которая:

- а) образована в соответствии действующим законодательством страны, и прежде всего конституцией государства;
- б) воспринималась бы подавляющим большинством населения страны как действительно способная и имеющая право принимать властные управленческие решения. При этом утрата данного восприятия может нарушить и действие законным способом образованной власти.

В России происходит еще процесс становления нового понимания легитимности власти как явления производного от народа и определяемого народом, в частности путем выборов, а не произвольного, заранее внешне вне зависимости от воли избирателей существующего процесса. Понятно, что это займет некоторое время, но законодательная основа регулирования выборного процесса предоставляет все возможности для развития позитивного процесса, который в конечном счете будет определяться активностью политических партий и институтов гражданского общества.

В этой связи следует отметить, что основу реформирования избирательного законодательства составила сформулированная на базе фундаментальных прав и свобод человека и гражданина идея реализации важнейших принципов избирательного права — всеобщее равное и прямое избирательное право граждан при соблюдении тайны голосования или использовании иных форм голосования, обеспечивающих свободу волеизъявления, взаимоувязанные с элементами функциональных характеристик выборов, основным из которых является свободный, справедливый, подлинный, регулярный характер выборов.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» (1994 г.), первый из принятых в сфере законодательства о выборах и референдуме, носил по сути своей рамочный характер и определял основные направления развития избирательной системы России на ближайшие годы, открывая в дальнейшем путь к разработке и принятию федеральных законов о выборах депутатов Государственной думы, Президента Российской Федерации, а также законов субъектов Российской Федерации о выборах в законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти и органы местного самоуправления.

В период с 1994-го по 2002 год наблюдалась устойчивая тенденция детализации и конкретизации норм избирательного законодательства, в 1997 году впервые в основу организации и проведения федеральных, региональных и муниципальных выборов были положены такие базовые принципы избирательного права, как обязательность и периодичность выборов, а также включены нормы, гарантирующие право граждан на участие в референдуме.

Федеральный закон от 11.07.2001 г. «О политических партиях», укрепивший правовой статус и роль политических партий в общественной жизни страны, стал новой вехой, обозначающей следующий этап в совершенствовании избирательного законодательства. В 2002 году Государственная дума приняла ряд новых законов:

- Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 20.12.2002 г. № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 10.01.2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» и др.

Очередной этап совершенствования избирательного законодательства был связан с изменениями в общественно-политическом спектре нашей страны, обусловленными последовательными шагами по развитию реальной многопартийности в России.

Среди мер по обеспечению единства страны, укреплению государственных структур, предложенных в 2004 году Президентом Российской Федерации, предусматривался переход к выборам депутатов Государственной думы исключительно по пропорциональной избирательной системе.

Основной новеллой явилось изменение действующего порядка формирования Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации (выборы состоялись в декабре 2007 года), согласно которому все депутаты Государственной думы избираются по

федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты. Выдвижение кандидатов в депутаты Государственной думы в составе федеральных списков кандидатов осуществляется политическими партиями, имеющими право принимать участие в выборах, в том числе выдвигать списки кандидатов. Такая новация была направлена на усиление роли партий в политической жизни страны, повышение их ответственности перед избирателями.

Укрепляющаяся роль политических партий как основных участников избирательных кампаний будет побуждать граждан проявлять осознанное отношение к формированию политических институтов, служить катализатором увеличения социальной активности.

Дальнейшие изменения в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах предусматривали реализацию идеи самостоятельного участия политических партий в выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления без возможности заключения межпартийных соглашений по объединению в так называемые избирательные блоки.

Практика применения избирательного законодательства, сформировавшегося со времени принятия Конституции Российской Федерации в 1993 году, показала, что требовались как совершенствование самих институтов избирательного права, избирательных процедур, так и оптимизация полномочий по их регулированию, распределенных между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации.

Обязательным условием эффективного функционирования демократических институтов в федеративном государстве является четкое разграничение законодательных полномочий между различными уровнями власти по формированию выборных органов власти. Только на основе последовательно проведенного разделения полномочий государственные органы, органы местного самоуправления соответствующего уровня могут самостоятельно, под собственную ответственность решать задачи, связанные с проведением выборов, исходя из максимального учета интересов населения, различного рода особенностей субъектов федерации, муниципальных образований.

Сегодня можно говорить, что Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством о выборах и референдумах гарантирована и обеспечена защита избирательных прав граждан, реализация их прав на свободное волеизъявление с учетом международных избирательных стандартов подготовки и проведения демократических выборов, то есть законодательная база в целом сформирована.

Между тем развитие и функционирование системы избирательного права должно базироваться на обновлении реальных общественных отношений, составляющих содержание общественно-политического института выборов, порядка их организации и проведения на всех уровнях формирования выборных органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также на совершенствовании ее законодательной базы.

В то же время правоприменительная практика, внесенные в Государственную думу законопроекты, обращения граждан свидетельствуют о наличии ряда нерешенных вопросов в избирательной сфере. Задача состоит в том, чтобы определить подходы к регулированию этих проблем: оценить, существует ли необходимость изменения действующего законодательства или требуется совершенствование процесса правоприменения действующих норм.

Особое внимание необходимо уделить формированию и организации деятельности конституционных институтов и системы государственной власти в Российской Федерации.

На решение этих вопросов нацелены предложения Президента Российской Федерации Д. А. Медведева, сформулированные им 5 ноября 2008 года в Послании Федеральному собранию Российской Федерации.

Президент Российской Федерации предложил принять меры по дальнейшему повышению уровня и качества народного представительства во власти, которые способны «обеспечить большую включенность граждан в политическую жизнь», «дать гарантии представительства избирателям, проголосовавшим за так называемые малые партии», получившие от пяти до семи процентов голосов. По словам Президента Российской Федерации, такие партии «могли бы рассчитывать гарантированно на один-два депутатских мандата», что позволит, с одной стороны, сохранить систему поощрений и укрепления крупных партий, составляющих каркас национальной политической модели, с другой — дать парламентскую трибуну малым партиям, представляющим интересы достаточно значительного числа людей. Разработка законодательных норм, регулирующих данный вопрос, будет одним из приоритетных направлений.

Федеральным законом от 09.02.2009 г. № 3-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с отменой избирательного залога при проведении выборов» предписывается осуществлять регистрацию списка кандидатов на выборах всех уровней на основании представленных в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации документов, предусмотренных пп. 2 и 3 ст. 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также при наличии необходимого количества подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения списка кандидатов, исключив при этом возможность внесения избирательного залога как иной обеспечительной формы выдвижения списка кандидатов на выборах всех уровней.

Необходимость сбора подписей избирателей в поддержку федерального списка кандидатов, выдвинутого политической партией на выборах в Государственную думу, послужит побудительным мотивом для активизации работы политических партий, не представленных в Государственной думе, в течение всего избирательного цикла. Такая норма не только возлагает на указанные политические партии обязанность интенсивнее использовать свой агитационный потенциал, но и создает условия для граждан Российской Федерации активнее участвовать в политических процессах нашей страны.

На рассмотрение в Государственную думу Президентом Российской Федерации внесен проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О политических партиях” в связи с поэтапным снижением минимальной численности», о поэтапном снижении минимальной численности членов политических партий, требуемых для регистрации новой политической партии, предусматривающий норму об обязательной ротации руководителей коллегиальных постоянно действующих руководящих органов политической партии и ее региональных отделений, которая должна предусматриваться уставом политической партии.

Президент Российской Федерации также предложил обсудить возможность поэтапного снижения количества подписей избирателей, собираемых для участия в выборах в Государственную думу. При этом предполагается, что партии, которые в ходе следующих выборов в Государственную думу смогут набрать более 5% голосов, либо создавшие фракции более чем в трети региональных парламентов, могут быть полностью освобождены от сбора подписей.

Более четкое законодательное формулирование гарантий освещения работы парламентских партий в государственных СМИ также является одним из приоритетных направлений, на которые указал Президент Российской Федерации.

Одной из наиболее обсуждаемых проблем, касающихся использования СМИ в ходе предвыборных кампаний, стало проведение совместных агитационных мероприятий в прямом эфире на каналах телевидения, или так называемые дебаты.

Суть вопроса состоит в том, что зарегистрированному кандидату, избирательному объединению, инициативной группе по проведению референдума предоставлено право отказаться от участия в совместном агитационном мероприятии, что обусловлено ч. 1 ст. 30 Конституции Российской Федерации, гарантирующей свободу деятельности общественных объединений. Указанная гарантия предполагает самостоятельный выбор политическими партиями своих действий, в том числе и во время проведения избирательных кампаний. Этот конституционный принцип реализован во всем избирательном законодательстве.

Вместе с тем частью 4 ст. 29 Конституции Российской Федерации каждому гарантировано право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию, за исключением определенных федеральным законом сведений, составляющих государственную тайну. Используя предоставленное законом право не участвовать в совместных агитационных мероприятиях, политическая партия реализует конституционные гарантии свободы деятельности общественных объединений, оставляя при этом своим избирателям право самостоятельно получать интересующую их информацию.

В условиях становления гражданского общества и развития политических партий, действующих на нашей политической сцене, когда электорат недостаточно активен, легко подвижен в своих предпочтениях или проявляет незначительный интерес к политической жизни страны, состязательность участников избирательного процесса не только может послужить более полному информационному обеспечению избирателей и, следовательно, осуществлению ими осознанного волеизъявления, но и привлечет внимание к выборам значительных слоев населения, что может положительным образом сказаться на участии граждан в голосовании и в целом будет способствовать повышению доверия граждан к власти.

В данной проблеме не усматривается необходимость ее немедленного правового регулирования, скорее стоит вопрос соблюдения баланса действующих норм в интересах избирателей и политических партий.

Состоявшиеся в декабре 2007 года выборы депутатов Государственной думы и в марте 2008 года выборы Президента Российской Федерации свидетельствуют о том, что в Российской Федерации формируется ядро гражданского общества.

В выборах депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации пятого созыва приняли участие 69 609 446 избирателей, или 63,78% от числа включенных в списки на избирательных участках, в том числе на территории Российской Федерации — 69 305 039 избирателей, за ее пределами — 304 407. В 2003 году число избирателей, участвовавших в выборах депутатов Государственной думы, составило 60 712 301, что на 8 897 145 избирателей меньше, чем в 2007 году.

В шести субъектах Российской Федерации явка составила 90%, в 15 — от 70 до 90%, в 34 — от 60 до 70% и в 30 — от минимального значения 51,56 до 60%. Явка избирателей в городе Байконуре составила 78,52%, а на других территориях за пределами Российской Федерации — 71,99%.

Из 11 политических партий, включенных в избирательный бюллетень на выборах депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации пятого созыва по федеральному округу, семипроцентный барьер, дающий право на участие в распределении депутатских мандатов, преодолели четыре: Всероссийская политическая партия «Единая Россия», политическая партия «Коммунистическая партия Российской Федерации», политическая партия «Либерально-демократическая партия России» и политическая партия «Справедливая Россия: Родина/Пенсионеры/Жизнь».

Приведем некоторую статистику.

В конце 2007 года была сформирована Государственная дума Федерального собрания Российской Федерации как важнейший институт российского парламентаризма. Непредвзятые оценки

дают возможность сделать вывод, что структура Думы в целом отражает предпочтения населения, и она возникла в результате сложного компромисса между политическими силами в стране.

В то же время российский парламентаризм проходит еще стадию становления, можно согласиться с тем, что властное воздействие Государственной думы нуждается в систематизации, усилении его конкретного характера. Это во многом будет зависеть от развития партийной системы и становления института партийных аналитических центров, которые смогут ориентировать работу фракций Думы.

Для парламента важно преодолеть ряд негативных общественных оценок. В частности, в целом ряде бесед «бытового» характера высказывается предложение о бессмысленном характере действия данного органа, его непрофессионализме, выражается общее недоверие, делаются предложения о роспуске. В принципе, общественные оценки парламентской деятельности невысоки и в других развитых странах, однако различие состоит в том, что обычно никем не подвергается сомнению сама необходимость деятельности выборного органа как одного из действительных гарантов демократического развития общества. Существующая проблема, несомненно, требует осмысления и решения, возможно, через изменение порядка работы Думы по наиболее важным государственным проблемам и путем более широкого информирования общества.

В марте 2008 года прошли выборы Президента России, на которых победил Д. А. Медведев. Победа действующего в настоящее время Президента прошла при очень высокой активности граждан страны. Следует отметить, что активность и результаты поддержки Д. А. Медведева абсолютным большинством избирателей исключительно важны, так как оппоненты, ссылаясь на отсутствие конкуренции на выборах, пытались заложить основу будущих действий по оспариванию их (выборов) характера как института, действительно отражающего мнение населения страны, а соответственно, и легитимности результата. Мы уже отмечали, что в предыдущем политическом цикле сложилась система беспрецедентной поддержки обществом действий В. Путина по сохранению государства и его курса на развитие страны. Поэтому во многом естественной явилась и поддержка народом кандидата в президенты, опирающегося на действующего Президента, что давало уверенность в продолжении курса развития российской государственности. С точки зрения обеспечения легитимности власти важно и то, что была полностью, несмотря на общественное давление, соблюдена Конституция России — впервые в истории великой страны действующий дееспособный руководитель оставил высший государственный пост, опираясь на требование норм права, которые, несомненно, могли быть адаптированы к текущим, но не стратегическим задачам развития страны. Таким образом, легитимность президентства Д. А. Медведева не может быть поставлена под сомнение на основе действующего права, участие в голосовании подавляющего числа избирателей и показатели голосования не ставят под сомнение легитимность президентства и с точки зрения отражения действительного волеизъявления народа России. Центральный институт — институт президента — полностью легитимен и образован в соответствии со всеми требованиями демократических процедур, что дает возможность действующему руководителю страны опираться на волю народа страны.

Не затрагивая всех аспектов проблемы обеспечения легитимности власти, считаем возможным отметить такое направление, как обеспечение открытости деятельности государственных органов.

Открытость и прозрачность деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации являются важнейшими показателями эффективности их функционирования при реализации установленных полномочий, а также необходимым элементом осуществления постоянной и качественной связи между гражданами и органами исполнительной власти.

Результаты выборов в Государственную думу		
№ п/п	Политические партии, зарегистрировавшие федеральные списки кандидатов	Число и доля голосов избирателей, поданных за каждый федеральный список кандидатов
1	Политическая партия «Аграрная партия России»	1 600 234 2,30%
2	Всероссийская политическая партия «Гражданская сила»	733 604 1,05%
3	Политическая партия «Демократическая партия России»	89 780 0,13%
4	Политическая партия «Коммунистическая партия Российской Федерации»	8 046 886 11,57%
5	Политическая партия «Союз правых сил»	669 444 0,96%
6	Политическая партия «Партия социальной справедливости»	154 083 0,22%
7	Политическая партия «Либерально-демократическая партия России»	5 660 823 8,14%
8	Политическая партия «Справедливая Россия: Родина / Пенсионеры / Жизнь»	5 383 639 7,74%
9	Политическая партия «Патриоты России»	615 417 0,89%
10	Всероссийская политическая партия «Единая Россия»	44 714 241 64,30%
11	Политическая партия «Российская объединенная демократическая партия "Яблоко"»	1 108 985 1,59%

Результаты выборов Президента Российской Федерации			
№ п/п	Зарегистрированные кандидаты, внесенные в избирательный бюллетень	Число голосов избирателей, поданных за каждого зарегистрированного кандидата	
		Абсолютное значение	В процентах от числа избирателей, принявших участие в голосовании
1	Богданов Андрей Владимирович	968 344	1,30
2	Жириновский Владимир Вольфович	6 988 510	9,35
3	Зюганов Геннадий Андреевич	13 243 550	17,72
4	Медведев Дмитрий Анатольевич	52 530 712	70,28

Для правового и демократического государства вопрос об открытости и прозрачности власти является первостепенным. Как следует из Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 г., по данным международных исследований, по индексу непрозрачности Россия среди 48 крупнейших держав занимает 40-е место.

В соответствии с вышеуказанной концепцией для достижения целей административной реформы необходимо, в частности, решить задачу повышения прозрачности деятельности органов исполнительной власти. Информационная открытость власти позволяет гражданам получать адекватное представление и формировать критические суждения о состоянии российского общества и органах публичной власти, укрепляет действенность и эффективность общественного контроля за деятельностью органов публичной власти. Информационная прозрачность деятельности органов власти всех уровней призвана обеспечить реальную доступность для населения информации о принимаемых ими решениях, об их текущей работе.

При этом уместно заметить, что в большинстве демократических стран уже приняты специальные законы, регулирующие открытость и прозрачность органов государственной власти.

Первый в мире закон о свободе доступа к правительственной информации был принят парламентом Швеции в 1766 году. В России право доступа к информации юридически впервые было оформлено в Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой Верховным Советом РСФСР в ноябре 1991 года. Согласно ст. 13 Декларации каждому предоставлялось право свободно искать и получать информацию любым законным способом. Позднее эта норма вошла в текст новой Конституции РФ, ее ст. 29. В 1991 году был принят Закон РФ «О средствах массовой информации», который в том числе был призван регулировать правоотношения в сфере доступа журналистов к информации о деятельности органов власти.

Правовое регулирование отношений, связанных с доступом граждан и организаций к информации о деятельности органов государственной власти, основывается на следующих положениях Конституции Российской Федерации:

- каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (ст. 29, ч. 4);
- каждому предоставляется возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом (ст. 24, ч. 2);
- граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33);
- каждый имеет право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды (ст. 42).

Базовым законом, гарантирующим доступ граждан к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, является Федеральный закон от 27.07.2006 г. «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Так, ч. 1 ст. 1 данного Федерального закона закрепляет право на информацию и выступает правовой основой права граждан на доступ к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления не может быть ограничен, и такая информация предоставляется бесплатно (кроме случаев, установленных федеральными законами). На государственные органы и органы местного самоуправления возлагается обязанность по обеспечению доступа к информации о своей деятельности на русском языке и государственном языке соответствующей республики в составе Российской Федерации в соответствии с федеральными законами,

законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Лицо, желающее получить доступ к такой информации, не обязано обосновывать необходимость ее получения. На наш взгляд, такое право на доступ к информации является основой осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и органов местного самоуправления. Отказ в предоставлении информации может быть обжалован в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу либо в суд.

Право заинтересованных лиц и граждан на доступ к информации также закреплено в Федеральном законе от 13.01.1995 г. «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации», в соответствии с которым пресс-службы федеральных органов государственной власти ведут аудио- и видеозапись всех официальных мероприятий с участием Президента Российской Федерации, заседаний Совета Федерации и Государственной думы, Правительства Российской Федерации и его Президиума. Указанный Федеральный закон также предусматривает в ст. 5 распространение в государственных средствах массовой информации некоторого обязательного минимума информации (например, обращения и заявления Президента Российской Федерации, Совета Федерации и Государственной думы, Правительства Российской Федерации).

Федеральные органы исполнительной власти разрабатывают ведомственные нормативные правовые акты по обозначенным вопросам. Так, приняты Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 07.11.2005 г. «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Министерства финансов Российской Федерации», Приказ Федерального казначейства от 06.03.2007 г. «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Федерального казначейства и его территориальных органов».

Анализ принятых нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти показывает, что в настоящее время далеко не всеми государственными органами разработаны и приняты соответствующие документы. Представляется, что подробная регламентация процесса доступа граждан и организаций к информации о деятельности конкретного федерального органа исполнительной власти, учитывающего специфику его функционирования, является необходимым условием повышения прозрачности его деятельности.

Хотелось бы отметить, что ежегодно экспертами Института развития свободы информации оценивается уровень открытости информации о деятельности федеральных органов исполнительной власти, представленной на их официальных сайтах. Так, в 2006 году уровень открытости информации составил 23,57%, в 2007 году — 26,85%. Сайты оценивались по 300 параметрам: наличие или отсутствие информации как таковой, ее полнота, социальная значимость, актуальность, доступность расположения, специфика компетенции каждого ведомства и т. д.

Необходимо отметить, что важную роль в обеспечении права граждан на доступ к информации о деятельности органов государственной власти играет Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002–2010 годы)», утвержденная Постановлением Правительства РФ от 28.01.2002 г.

Распоряжением Правительства РФ от 27.09.2004 г. была одобрена Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года. Концепция предусматривает создание и использование федеральными органами государственной власти официальных сайтов для размещения на них информации о своей деятельности, а также организацию доступа граждан и организаций к открытым ведомственным информационным ресурсам.

Таким образом, согласно вышеприведенным нормативным правовым актам каждый федеральный орган исполнительной власти обязан создать свой официальный сайт в интернете, на котором своевременно и регулярно размещать сведения о своей деятельности в соответствии с Перечнем, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 12.02.2003 г. Отсутствие у федерального органа исполнительной власти своего официального сайта в интернете можно рассматривать как существенное препятствие на пути реализации права граждан на доступ к информации о деятельности этого органа.

К проблемам российского законодательства об информации нужно отнести и неопределенность правового режима информации ограниченного доступа вообще и имеющейся в распоряжении государственных органов в частности. Как уже было сказано, Постановлением Правительства Российской Федерации от 12.02.2003 г. закреплен Перечень сведений, обязательных для размещения в информационных системах пользования в целях обеспечения реализации прав граждан и организаций на доступ к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти. Однако практически любая информация по решению государственного органа может быть признана конфиденциальной и не подлежащей опубликованию, что в отсутствие законодательно закрепленных норм, связанных с доступом к информации, влияет на позитивный эффект формирования в России системы раскрытия государственной информации, обеспечения прозрачности деятельности органов государственной власти, в том числе размещения в глобальной сети интернет всей информации, находящейся в распоряжении государственных органов, на которую не распространяется режим ограниченного доступа. Отсутствие законодательно закрепленных норм, связанных с доступом к информации, не позволяет, таким образом, решить проблему обеспечения доступа граждан к информации, находящейся в распоряжении органов государственной власти и местного самоуправления.

Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», к сожалению, эти вопросы не определил и четкого разграничения не провел, однако в ст. 9 предусмотрены различные формы и условия ограничения доступа к информации.

Вопрос законодательного определения информации ограниченного доступа и разработки критериев отнесения сведений к этому виду информации, а также определения границ между открытой и закрытой информацией требует правового разрешения.

21 января 2009 года Государственной думой был принят Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

Новый Федеральный закон, в отличие от Постановления Правительства от 12.02.2003 г., призван регулировать правоотношения по информационному обеспечению граждан не только федеральными органами исполнительной власти, но и законодательной и судебной ветвями государственной власти, а также органами местного самоуправления. Основные цели законопроекта — обеспечение открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, активное использование информационных технологий, объективное информирование граждан и структур гражданского общества о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Указанный Федеральный закон устанавливает единый порядок предоставления государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности. Основными принципами реализации права граждан и организаций на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления являются:

- открытость и доступность информации;
- достоверность информации;
- свобода поиска, получения, передачи и распространения информации;
- соблюдение прав граждан на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту их чести и деловой репутации, права организаций на защиту их деловой репутации при предоставлении информации.

Федеральным законом также определены способы доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Важно заметить, что такой Федеральный закон принят в России впервые. Единственным недостатком принятого документа эксперты считают введение «переходного периода» — закон вступит в силу 1 января 2010 года, и до этого дня у чиновников будет время для того, чтобы «подчистить» свою нормативную базу и засекретить те сведения, которые им невыгодно разглашать.

Закон открывает для граждан доступ к любой информации, «созданной в пределах полномочий» того или иного органа власти. Речь идет обо всех нормативных актах — законах, решениях, распоряжениях чиновников, в том числе тех, которые не подлежат официальному опубликованию. Причем в данном случае чиновник не сможет отделаться простой отпиской или справкой — на запрос должна быть предоставлена полная копия документа. Исключение составят нормативные акты, содержащие персональные данные, а также государственную, коммерческую, служебную, врачебную, адвокатскую тайну, тайну переписки, телефонных переговоров, суда и следствия. Самым неоднозначным понятием, по мнению экспертов, является служебная тайна. Законодательство определяет, что служебная тайна — это защищаемая законом конфиденциальная информация, ставшая известной в государственных органах или органах местного самоуправления на законных основаниях, в силу исполнения ими служебных обязанностей, а также служебная информация о деятельности самого органа. Какого-либо законодательного акта, который бы более подробно регулировал правовой режим служебной тайны, не существует. Получается, что, используя неточность определения служебной тайны, чиновники смогут отказывать гражданам в выдаче какой-либо информации об их деятельности. Таким образом, ставится под сомнение эффективность самого закона. Что сейчас будут делать чиновники на местах? Проводить ревизию и накладывать «служебный» гриф на всю более или менее значимую и не предназначенную для посторонних глаз документацию. Впрочем, предполагается, что федеральное правительство в течение года разработает и утвердит полный перечень информации, которую власти обязаны будут предоставлять заявителям по первому требованию.

Еще один способ защиты от нового закона, который могут использовать власти, — уничтожение не нужных для деловых целей материалов с истекшими сроками хранения, в которых содержится какая-либо «неудобная» информация. По сведениям аналитиков, именно так поступили английские госорганы перед введением закона о доступе к государственной информации в 2005 году.

Как показывает зарубежная практика, обеспечение гласности деятельности госорганов предполагает заметные расходы. Работа с запросами потребует расширения штата органов власти, закупки дополнительного оборудования. До вступления в силу закона Правительство России должно установить минимальный размер документа, который будет выдаваться гражданам бесплатно. Впрочем, за рубежом эти сборы едва достигают 1% от всех бюджетных затрат на работу с запросами.

Реализация законопроекта должна способствовать решению проблемы информационной открытости государственных органов.

В завершение данного параграфа хотелось бы еще раз подчеркнуть, что проблема восприятия власти как легитимной — это не только собственно юридический вопрос, она должна ставиться и решаться на стыке права, политики и социальной психологии. Причем мы иногда преуменьшаем значение именно социально-психологического аспекта, хотя он исключительно важен при принятии конкретных решений многими и многими участниками осуществления власти. Если они, даже понимая законность процесса создания института власти, будут допускать, что данная «формальная законность» была лишь результатом кратковременной изменчивой ситуации, а не глубинного процесса, действия чиновников, институтов принуждения будут носить выжидательный, непоследовательный характер, будет прослеживаться стремление перенести ответственность на вышестоящий уровень власти. И наоборот, лица, которые прочно себя связывают с действующим режимом, но не уверены в его легитимности, будут совершать действия по закреплению результата любыми средствами, включая нарушение права, а значит, будут вести к дополнительным вызовам системе, формированию конфликта в перспективе.

Решая задачу обеспечения легитимности власти, нам необходимо также продолжить формировать легитимность именно институциональной ее составляющей, так как до последнего времени в российской истории определяющую роль продолжает играть фактор личности. Позитивная сторона этого явления в условиях кризиса может перекрываться неоправданной персонализацией ответственности, а значит, сделает сложной в случае необходимости трансформацию ранее принятых решений.

Государственный суверенитет

Важнейшим элементом соответствия конституционному идеалу является наличие у государственного образования государственного суверенитета.

На основе Декларации «О государственном суверенитете РСФСР», принятой 12 июня 1990 года I Съездом народных депутатов РСФСР, субъектом государственного суверенитета признается Россия.

Суверенитет Российской Федерации как демократического федеративного правового государства, распространяющийся на всю ее территорию, закреплен Конституцией Российской Федерации в качестве одной из основ конституционного строя (ст. 4, ч. 1).

Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность ее территории (ст. 4 Конституции РФ). Государственный суверенитет России формируется по воле единого многонационального народа, а также по воле субъектов Российской Федерации, самоопределившихся в Российскую Федерацию народов (ст. 5, ч. 3 Конституции РФ).

Конституционная характеристика суверенитета, закрепляя территориальное верховенство Российской Федерации, обязывает федеральные органы государственной власти пресечь любую попытку посягательства на единство и верховенство государства, защищать его целостность.

Государственный суверенитет Российской Федерации — категория сложная и не сводится лишь к компетенции властных структур государства, то есть сумма суверенных прав не является полным выражением сущности суверенитета. Но комплекс полномочий властных органов имеет большое значение в теории суверенитета: он представляет собой основу реализации государственного суверенитета. Ниже перечислены суверенные права как неприкосновенная сфера ведения суверенной политической единицы, тот минимум, без которого не представляется возможным осуществление государственного суверенитета:

- право самостоятельного осуществления учредительной власти;
- право формирования и конституционного закрепления системы высших и местных органов государственной власти;

- право самостоятельного осуществления всех форм государственной деятельности (законодательной, исполнительно-распорядительной, судебной, контрольно-надзорной и др.);
- право территориального верховенства;
- право установления гражданства и определения правового статуса граждан;
- право осуществления централизованного руководства хозяйственной и социально-культурной деятельностью.

Достаточно изъять одно из перечисленных суверенных прав, и политическая единица потеряет суверенный статус, перестанет быть суверенной.

Содержащееся в Конституции Российской Федерации решение вопроса о суверенитете предопределяет характер федеративного устройства, исторически обусловленного тем, что субъекты Российской Федерации не обладают суверенитетом, который изначально принадлежит Российской Федерации в целом. По смыслу преамбулы, ст. 3, 4, 5, ч. 1 ст. 15, ч. 1 ст. 65, 66 и п. «б» ст. 71 Конституции Российской Федерации в их взаимосвязи республики как субъекты Российской Федерации не имеют статуса суверенного государства, и решить этот вопрос иначе в своих конституциях они не могут, а потому не вправе наделять себя свойствами суверенного государства — даже при условии, что их суверенитет признавался бы ограниченным.

Конституция Российской Федерации исходит из относящегося к основам конституционного строя Российской Федерации и, следовательно, к основам конституционного строя республик принципа равноправия всех субъектов Российской Федерации. Признание же за республиками суверенитета, при том что все другие субъекты Российской Федерации им не обладают, нарушило бы конституционное равноправие субъектов Российской Федерации, сделало бы невозможным его осуществление в принципе, поскольку субъект Российской Федерации, не обладающий суверенитетом, по своему статусу не может быть равноправным с суверенным государством.

Признание Конституцией Российской Федерации суверенитета только за Российской Федерацией воплощено также в конституционных принципах государственной целостности и единства системы государственной власти (ст. 5, ч. 3), верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов, которые имеют прямое действие и применяются на всей территории Российской Федерации, включающей в себя территории ее субъектов (ст. 4, ч. 2; ст. 15, ч. 1 и ст. 67, ч. 1). Исходя из этих конституционных принципов, все правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, в том числе конституции республик, не должны противоречить Конституции Российской Федерации.

Примечательно, что конституционные формулировки, касающиеся суверенитета, сохранились во многих и содержатся на сегодняшний день в некоторых конституциях республик в составе РФ.

В Определении Конституционного суда от 27.06.2000 г. № 92-О по запросу группы депутатов Государственной думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия — Алания и Республики Татарстан Конституционный суд РФ еще раз обратился к вопросу суверенитета и дал свои разъяснения. Данным определением было установлено, что положения конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия — Алания и Республики Татарстан в части, касающейся суверенитета, признанные не соответствующими Конституции Российской Федерации, равно как и воспроизводящие их нормы, утрачивают силу и не подлежат применению.

Необходимо отметить, что согласно Конституции РФ и ст. 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном суде Российской Федерации» решения Конституционного

суда являются окончательными, не подлежат обжалованию и вступают в силу немедленно после провозглашения. Решения Конституционного суда Российской Федерации действуют непосредственно и не требуют подтверждения другими органами и должностными лицами. Постановление Конституционного суда Российской Федерации о признании акта неконституционным не может быть преодолено повторным принятием этого же акта.

Неисполнение органами государственной власти и должностными лицами субъектов Российской Федерации решения Конституционного суда Российской Федерации дает основание для вынесения Президентом Российской Федерации в соответствии со ст. 29.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предупреждения соответствующему органу власти (должностному лицу) субъекта Российской Федерации как издавшему нормативный правовой акт (подписание с последующим приданием юридической силы через опубликование), не соответствующий законодательству Российской Федерации, и возможного последующего досрочного прекращения их полномочий как формы конституционно-правовой ответственности, поскольку действует презумпция конституционности положений федерального законодательства.

Следовательно, в Российской Федерации носителем суверенитета является Россия в целом, предметом исключительного ведения которой являются все вопросы общегосударственного значения (ст. 71 Конституции РФ); все другие более или менее важные вопросы создают сферу совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст. 72, ч. 1 Конституции РФ), то есть не решаются без федерального центра.

В России не может быть никаких суверенных политико-территориальных единиц, даже если они называются республиками (государствами) (ст. 5, ч. 1 Конституции РФ). Кроме того, на конституционном совещании в октябре 1995 года подчеркивалось, что Конституция Российской Федерации не зафиксировала «суверенитет республик» и это означает окончательное отрицание идеи о наличии внутри федеративного государства других суверенных государств.

Однако некоторые республики, среди которых можно отметить Республику Саха (Якутия) и Республику Татарстан, до сегодняшнего времени не завершили приведение своего законодательства в соответствие с федеральным.

Во избежание усугубления правовых несоответствий, юридических коллизий, искажения восприятия в общественном сознании конституционных основ российской государственности и прав субъектов федерации, а также различного рода политических спекуляций, в том числе экстремистского толка, представляется рациональным унифицировать наименования в субъектах Российской Федерации их органов законодательной и исполнительной власти, должностей глав субъектов федерации, руководителей всех уровней, а также основополагающих законодательных актов всех субъектов.

Все субъекты Российской Федерации равноправны, все они не обладают суверенитетом, все они являются составной частью единого государства — Российской Федерации. Таким образом, в целях соблюдения равноправия субъектов Российской Федерации должен быть один парламент — Федеральное собрание, одна должность Президента — главы государства, одно правительство и, как следствие, одна должность председателя правительства. Все прочие должности на уровне субъектов федерации — «президент», «глава республики», «председатель правительства», «министр», — наименования «парламент», «национальное собрание», «правительство» должны быть унифицированы. Государство обязано обеспечить равноправие всех граждан Российской Федерации независимо от территории их проживания, национальности, вероисповедания и рода деятельности.

В результате проведенной реформы кроме соблюдения интересов национальной безопасности, конституционных положений, юридической логики будут сокращены дублирующие и просто лишние бюрократические должности, излишняя значимость которых мешает представителям власти помнить, что они лишь временно нанятые на работу обществом чиновники. Одновременно с этим будет повышена транспарентность, ясность и управляемость органов государственной власти.

Проблема преодоления суверенизации во многом решена, но она требует к себе постоянного внимания, так как в силу внешних и внутренних причин периодически будут возникать конфликты, в том числе территориальные, будут предприниматься попытки сформировать новые конфигурации объединений народов. Организационно федеральные органы власти должны пользоваться реальной возможностью формирования своего представительства в субъектах России.

Вместе с тем реально приблизиться к решению вопроса единства страны можно только через формирование единства многонационального народа. Ближайшая задача заключается в поддержании бесконфликтного развития государства, в том числе через выравнивание правового положения отдельных субъектов, обеспечения их включенности в общероссийское пространство.

Проблемы формирования правового государства

Роль права в жизни общества переоценить невозможно, поэтому в 2008 году идее продолжения развития правового государства в России уделялось действительно центральное внимание. Без преувеличения можно сказать, что от успеха или неуспеха, связанного с построением правового государства, зависит судьба российской государственности в принципе.

Для целей изложения материала позволим выделить следующие аспекты, в зависимости от качества которых государство может быть определено как правовое, то есть понятное, предсказуемое, устойчивое, достойное место для жизни или находящееся только в стадии формирования или, наоборот, деградации и развала:

1. Наличие развитого, соответствующего конституции законодательства страны, предусматривающего регулирование практически всей системы базовых отношений и строящегося на уважении к правам и свободам человека.
2. Действенная система исполнительной власти, прежде всего правоохранительных служб, соблюдающая установленный нормами права порядок, ориентированная на выполнение имеющихся задач в рамках компетенции.
3. Независимая, развитая система правосудия, базирующаяся деятельность на основных выработанных человеческой практикой принципах права, дающая возможность действенной защиты законных интересов всех участников общественного процесса.
4. Высокий уровень правосознания в обществе как единственно возможное условие обеспечения массового соблюдения устанавливаемых норм, а также обеспечения самого эффективного и позитивного правотворчества.

Об эффективности и качестве законодательства

Эффективность законодательства обеспечивается в том случае, когда в полной мере реализуются цели и задачи, которые ставятся перед законом или иным правовым актом. При этом результат предопределяется соблюдением ряда условий.

Одно из основных условий — совершенствование законодательства. Оно должно отвечать критериям качества как в содержательном, так и в технико-юридическом смысле. Приходится признать, что российское законодательство не в полной мере соответствует со-

временным требованиям, что обусловлено такими следующими обстоятельствами:

- противоречивость законодательства, выражающаяся как в несоответствии конституционным требованиям, так и во внутренней противоречивости;
- практика поспешного изменения и хаотичного нарастания законодательства, что приводит как к нарушению стабильности законодательства, так и к нарушению его системности;
- наличие законотворческих ошибок, которые допускаются и при выборе механизма правового регулирования, и при обработке правового материала, в том числе наличие ошибок системного характера, а также нарушение требований, предъявляемых к языку закона, допущение фактических ошибок в расчетах, прогнозах последствий.

За период с января 1994 года по 31 декабря 2008 года приняты Государственной думой Федерального собрания Российской Федерации и подписаны Президентом Российской Федерации **3237** законодательных актов, в том числе в 2008 году — **324** федеральных закона.

Задача совершенствования законодательства заключается в определении требований, предъявляемых к принимаемым законам; выявлении и признании проблем, возникающих в законодательном процессе и в ходе правоприменения; устранении выявленных недостатков.

При реализации данной задачи в первую очередь следует исходить из безусловной необходимости соответствия законодательства Конституции Российской Федерации — Основному закону, обладающему высшей юридической силой.

Высшая юридическая сила Конституции обусловлена тем, что она содержит политико-юридические решения наиболее важных, кардинальных проблем общества и государства, требующих признания за ними высшего авторитета и непререкаемости. Верховенство Конституции объясняет ее роль как юридической базы текущей нормотворческой и правоприменительной деятельности, как основы режима законности и правопорядка. Законодательство, а также правоприменительные акты должны соответствовать Конституции, любые коллизии должны решаться в ее пользу.

Конституция оправдывает свое социальное назначение, удовлетворяет социальные ожидания лишь тогда, когда ее принципы и нормы претворяются в жизнь, включаются в общественную, политическую практику. Недостаточно иметь хорошую Конституцию, необходимо создавать условия и механизмы, позволяющие ей быть реальным и действенным фактором общественного развития.

Реализация Конституции — сложное, многоплановое явление, это часть механизма реализации права как единого целого. Одним из условий действенности Конституции является соответствие законодательства ее нормам. Воплощение в жизнь конституционных предписаний возможно лишь в случае, когда и принимаемое законодательство соответствует требованиям Конституции, и правоприменительная практика исходит из аналогичных подходов, из принципов законности и социальной справедливости.

Вместе с тем необходимо принимать во внимание непосредственный характер действия Конституции. Прямое действие Конституции позволяет гражданину требовать от государства обеспечение ему возможности воспользоваться нормой, включенной в текст Конституции, а государство обязано выполнить данное требование. Правоприменительный орган (суд, прокуратура) вправе реализовать положения Конституции, не ожидая какого-либо конкретизирующего акта, мотивируя свое решение соответствующей статьей Конституции.

Безусловно, конституционные нормы нуждаются в правообеспечительном механизме, и от его совершенства во многом зависит их реализация. Необходимо «сопроводить» Конституцию законодательством, отвечающим ее духу и букве, устранить расхождения с Конституцией. Вместе с тем не следует ставить реализацию конституционных норм в прямую зависимость от того, приняты ли детализирующие и конкретизирующие их нормы,

поскольку это расходится с принципом реальности Конституции. Необходимо повышать авторитет Конституции в правоприменительной практике.

Признавая, что реализация ряда конституционных установлений требует многоуровневого правового обеспечения, нельзя не замечать, что многоступенчатость затрудняет сохранение, передачу без потерь подлинного, изначального содержания конституционных положений, нередко ведет к их деформации. На длинном пути к практике конституционные положения подстерегает опасность быть неверно истолкованными. Правовое обеспечение реализации конституционных положений должно быть системным, комплексным, исчерпывающим, полностью охватывающим однородные общественные отношения, единообразным.

Медленное формирование институтов правового государства и гражданского общества, запаздывание правовых преобразований по отношению к изменениям, происходящим в обществе, с одной стороны, и необоснованная спешка в принятии некоторых нормативных правовых актов в связи с политическими предпосылками — с другой, отрицательно сказываются на законодательном обеспечении реализации Конституции.

Многие федеральные законы не являются результатом социального компромисса, нормативным итогом выражения интересов и воли различных социальных групп. Нередко законодательская деятельность воспринимается как реализация интересов узкого слоя граждан.

Приоритет федерального закона в механизме реализации Конституции должен опираться на его высокий престиж. Реальный, признанный обществом, субъектами правоприменительного процесса престиж федерального закона зависит от совершенства его основных социальных и правовых характеристик. Утверждению приоритета федерального закона препятствует то обстоятельство, что его потенциал как нормативного акта прямого действия в правоприменительной практике занижен. Обрастая многочисленными сопутствующими актами, федеральный закон нередко утрачивает изначальную конституционные регулирующие функции, искажаясь и приспособляясь к интересам правоприменителей вопреки его главным целям.

Действующее законодательство до сих пор во многом противоречиво и пробельно. Некоторые законы вступают в силу с неустранимыми недостатками. Принимая какой-либо закон, не всегда одновременно вносятся изменения в ранее принятые законы, порождая противоречия и запутывая правоприменителей.

Многие из обозначенных проблем мог бы решить федеральный закон «О нормативных правовых актах в РФ». Этот закон должен содержать иерархию всех актов, которые могут быть приняты, процедуры, препятствующие появлению актов, противоречащих друг другу, ответственность за издание актов, не соответствующих Конституции РФ и федеральным законам.

Несовершенство российского законодательства — одна из причин, порождающих коррупцию. Низкое качество некоторых правовых актов, зачастую неэффективность правотворческих процедур создают условия для принятия коррупционных правовых норм. Противоречивость, несовершенство, двусмысленность, пробелы в нормативных правовых актах позволяют чиновникам создавать себе выгодные условия для коррупционных действий. Многочисленные отсылочные нормы переносят законодательное регулирование важных вопросов жизнедеятельности страны на подзаконные акты органов исполнительной власти. В условиях коррумпированности аппарата это создает условия для появления для граждан, организаций нечетких инструкций, которые, в свою очередь, провоцируют дальнейший рост коррупции.

В связи с этим следует повышать качество законодательного процесса, но вместе с тем значительное внимание должно уделяться повышению качества подзаконных нормативных актов.

Одной из основных проблем, препятствующих должной реализации Конституции, прав и свобод человека и гражданина, а также правоприменению в целом, является не-

исполнение либо ненадлежащее исполнение решений Конституционного суда Российской Федерации.

Обеспечение верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации во многом зависит от согласованности и взаимодействия в работе между Конституционным судом и органами государственной власти, должностными лицами, участвующими в исполнении решений Конституционного суда или влияющими на процесс исполнения. Налаживание данного процесса взаимодействия способствовало бы исполнению актов Конституционного суда.

Актуальность такой задачи обусловлена тем, что не все решения Конституционного суда реализуются в соответствии с установленными в Федеральном конституционном законе «О Конституционном суде Российской Федерации» требованиями об обязательности и сроках исполнения. Кроме того, в процессе осуществления нормотворческой деятельности государственные органы, включая федерального законодателя, не всегда учитывают позиции Конституционного суда. В результате случается, что признанное неконституционным положение из одного нормативного акта фактически остается в другом.

В соответствии со ст. 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном суде Российской Федерации» в случае, если решением Конституционного суда Российской Федерации нормативный акт признан не соответствующим Конституции Российской Федерации полностью или частично либо из решения Конституционного суда Российской Федерации вытекает необходимость устранения пробела в правовом регулировании, у уполномоченных органов государственной власти возникает обязанность по подготовке проекта нормативного правового акта, устраняющего выявленное противоречие Конституции Российской Федерации либо пробел, и принятию указанного акта в установленный срок.

Проблема несвоевременного исполнения решений Конституционного суда Российской Федерации приобретает критический характер, поскольку сам факт неисполнения либо несвоевременного исполнения этих решений ставит под сомнение реальность конституционных прав и свобод, получивших формальную защиту в ходе конституционного судопроизводства, сводит конституционные гарантии судебной защиты прав и свобод граждан (ст. 46 Конституции Российской Федерации) к декларации.

На данный момент остаются неисполненными целый ряд постановлений и определений Конституционного суда Российской Федерации, принятых по вопросам реализации социально-экономических прав граждан.

Следует обратить внимание на такой показательный пример: решение Конституционного суда Российской Федерации, напрямую влияющее на качество жизни граждан, поскольку затрагивает вопросы эффективного осуществления судопроизводства (Постановление от 25.01.2001 г. №1-П).

В указанном решении признано не противоречащим Конституции Российской Федерации положение, содержащееся в п. 2 ст. 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации, и выявлен его конституционно-правовой смысл, согласно которому вред, причиненный при осуществлении правосудия, возмещается в случае, если вина судьи установлена приговором суда, вступившим в законную силу.

При этом данное положение в его конституционно-правовом смысле, выявленном в указанном постановлении, и во взаимосвязи со ст. 6 и 41 Конвенции по защите прав человека и основных свобод, не может служить основанием для отказа в возмещении государством вреда, причиненного при осуществлении гражданского судопроизводства в иных случаях (а именно, когда спор не разрешается по существу) в результате незаконных действий (или бездействия) суда (судьи), в том числе при нарушении разумных сроков судебного разбирательства, — если вина судьи установлена не приговором суда, а иным соответствующим судебным решением.

В резолютивной части Постановления от 25.01.2001 г. №1-П содержится требование, обращенное к Федеральному собранию Российской Федерации, о необходимости законодательного регулирования оснований и порядка возмещения государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) суда (судьи), а также определения подведомственности и подсудности соответствующих дел.

Изменения в законодательство до настоящего времени не внесены, а судебные органы при рассмотрении обращений о возмещении вреда, причиненного в том числе нарушением разумных сроков судебного разбирательства, принимают решения об отказе в принятии таких заявлений, ссылаясь на отсутствие необходимых законодательных норм о порядке рассмотрения подобных дел.

В Определении от 27.05.2004 г. №210–0 Конституционный суд Российской Федерации пояснил, что отсутствие специального законодательного регулирования не означает, что до принятия соответствующего закона к подобного рода делам не могут применяться общие правила о подведомственности и подсудности гражданских дел. Однако и уточненные позиции Конституционного суда Российской Федерации не смогли повлиять на практику отказов судебных органов в удовлетворении жалоб на причинение вреда незаконными действиями (бездействием) суда (судьи) в процессе осуществления судопроизводства.

В связи с отказом правоприменительных органов в удовлетворении жалоб о возмещении вреда, причиненного ненадлежащим отправлением правосудия, граждане все чаще обращаются за защитой своих нарушенных прав в Европейский суд по правам человека. При этом Европейский суд по правам человека признает отсутствие в российской правовой системе эффективных средств правовой защиты от нарушений, вытекающих из ненадлежащего отправления правосудия.

В случае если Конституционным судом принято решение, содержащее позиции о необходимости осуществления соответствующего регулирования, судебные органы не вправе отказывать в принятии к производству дел в отсутствие определенных законодателем правовых позиций.

Следует согласиться с рядом экспертов, что быстрое изменение законодательства не дает возможности его «освоения» даже профессиональным сообществом, не говоря уже об обществе. Рождается фикция, которая в дальнейшем обрастает сопутствующим материалом, также не выполняющим реальной регулятивной роли. Поэтому законодателю нужно концентрироваться на принципах стабильности, устойчивости, непротиворечивости и эффективности нормативного материала, которые в совокупности с рядом других требований могут образовать качество закона, первостепенной характеристикой которого будет ориентация на гуманитарно-правовую стратегию государственного развития. В докладе Совета Федерации ФС РФ 2008 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» в качестве стратегических критериев совершенствования действующего законодательства и повышения его качества предлагаются принципы гармонизации, глобализации и гуманизации, которые, рассмотренные в комплексе, создадут основу для достижения в этой части условий для приближения к требованиям Конституции России.

Коррупция как основная проблема на пути построения правового государства

Важнейшей составной частью правового государства является эффективная работа органов государственной власти. При всем многообразии возникающих в этой области проблем с учетом огромного внимания, который в последний период времени уделяется Президентом России Д. А. Медведевым, остановимся на одном аспекте темы: проблема преодоления коррупции.

Неизбежное усиление административного регулирования в условиях расширения и интенсификации экономических, финансовых, технических и иных связей и зависимостей в обществе придает бюрократии известную независимость, злоупотребление которой в корыстных целях служит питательной почвой для коррупционных проявлений при попустительстве со стороны граждан и институтов гражданского общества. Индивид и бизнес не защищены от произвола чиновников.

Не стала исключением и современная Россия. Сегодня коррупция в нашей стране уже вышла за рамки отдельных совершаемых в органах власти и управления преступлений и может быть отнесена к одному из самых опасных и всепроникающих социально негативных явлений, характеризующих современное российское общество и государство и представляющих угрозу национальной безопасности.

Существует так называемая узкая трактовка понятия коррупции как социального явления, заключающегося в подкупаемости и продажности государственных чиновников, должностных лиц, а также общественных и политических деятелей. Однако в международных правовых документах содержится широкое определение коррупции и расширенный круг субъектов правонарушений, связанных с нею. Например, по определению междисциплинарной группы по коррупции Совета Европы, коррупция представляет собой взяточничество и любое другое поведение лиц, которым поручено выполнение определенных обязанностей в государственном или частном секторе, которое ведет к нарушению обязанностей, возложенных на них по статусу государственного должностного лица, частного сотрудника, независимого агента или иного рода отношений и имеет целью получение любых незаконных выгод для себя и других.

К сожалению, степень развития коррупции в современной России представляет серьезнейшую общественную опасность, ибо речь идет о существовании «обширных и устойчивых коррупционных сетей, которые не просто извлекают прибыль из своей противоправной деятельности, но уже инвестируют ее в развитие самой коррупции», и одномоментная ампутация такой системы коррупционных отношений практически невозможна. Для обозначения актуальности проблемы можно привести следующую статистику.

По сведениям СКП РФ, в 2006–2008 годах наблюдается устойчивая тенденция к увеличению числа выявленных фактов взяточничества. В СКП поступило около 33 тыс. сообщений о фактах совершения коррупционных преступлений, по результатам которых возбуждено 6288 уголовных дел, из которых 1855 — по взяточничеству (по данным на первое полугодие 2008 года). Вышеуказанные данные являются неполными.

По оценкам специалистов, реальные цифры в две тысячи раз превышают показатели официальной статистики. Как отмечалось на заседании коллегии СКП РФ, доходы коррумпированных чиновников в России составляют примерно треть бюджета. По данным фонда «Индем», ежегодно предприниматели тратят 33 млрд долларов на взятки чиновникам и еще около 3 млрд долларов составляют взятки на бытовом уровне.

Проблема причинно-следственных коррупционных отношений тесно связана с таким явлением, как «коррупциогенность». Именно она непосредственно порождает, способствует порождению коррупции или ее росту (например, неопределенность правовых норм, закрытость или непрозрачность правоприменительных процедур, отсутствие контроля общественности за распределением и использованием бюджетных средств и внешних заимствований). Одним из факторов коррупциогенности являются некоторые рассмотренные здесь так называемые каучуковые нормы права, создающие потенциальные возможности для коррупционного поведения.

Среди причин высокого уровня коррупции в сфере бизнеса можно выделить несколько основных. Результаты опроса, проведенного «Опорой России», показывают, что больше половины

респондентов считают главной причиной безответственность власти. Решение проблемы борьбы с коррупционными преступлениями заключается не только в ужесточении санкций, но и в обеспечении неотвратимости наказания, особенно для высокопоставленных чиновников и иных лиц (политиков, крупных предпринимателей, лидеров криминальной среды и т. д.). Ибо примеры их безнаказанности как ничто другое деморализуют и развращают представителей иных, более многочисленных общественных слоев и групп, способствуют повсеместному распространению низовой коррупции.

Можно также выделить и сугубо личностные истоки коррупции в сфере управления. Деформированное сознание является первоисточником отклонений в деятельности государственных и муниципальных служащих от нормативных моделей их статусов и статусов органов, в которых они работают, от должностных регламентов и характеристик.

Одно из наиболее серьезных препятствий для эффективного противостояния коррупции проявляется в том, что нравственные стандарты гражданского общества могут не совпадать с этикой государственной и негосударственной службы. Можно привести пример таких видов внеправовых этических коррупционных нарушений, как присутствие на банкетах, устраиваемых организациями, контроль за деятельностью которых входит в компетенцию того или иного государственного служащего.

В этой связи несомненно положительную роль сыграет принятие блока законов, направленных на преодоление коррупции, юридическое закрепление понятий «коррупция», «коррупционное правонарушение», «субъект коррупционного правонарушения», «меры по предотвращению коррупции»; вводятся дисциплинарная, административная и уголовная ответственность за несоблюдение норм антикоррупционного законодательства. Отдельными статьями регламентируется право перехода из госорганов в коммерческие и некоммерческие организации, работа с которыми входила в должностные обязанности чиновника. Дополнительные требования устанавливаются в отношении депутатов, сенаторов, судей, руководства и аудиторов Счетной палаты, членов ЦИКа и сотрудников Центробанка.

Важнейшим этапом борьбы с коррупцией, указанным Президентом РФ в своем Послании Федеральному собранию, является совершенствование системы государственных органов, конкретизация их полномочий. В этой сфере также разрабатываются нормативные акты, направленные на оптимизацию работы государственных служащих. Одна из революционных мер — регулярная ротация госслужащих, жесткое ограничение срока пребывания на конкретной должности (например, в течение одного-двух лет) может быть введено для должностей, связанных с повышенной ответственностью. К таковым можно отнести в первую очередь посты в контрольно-надзорных органах. Следует отметить, что ротационные принципы присутствуют в работе многих международных корпораций и государственных институтов, в частности, в организации государственной службы в Канаде и в корпоративной практике крупных японских компаний.

Особое значение приобретают разработка методика антикоррупционного анализа, рассчитанной на анализ и оценку проектов законов, и распространение ее действия на все виды правовых актов. В этих целях потребуется детализировать понятие коррупциогенности применительно к нормативным и ненормативным актам, особенно в части их соотношения между собой, к актам региональных и муниципальных органов.

Первый шаг — включение требований проведения антикоррупционной экспертизы законопроектов в регламенты Государственной думы и Совета Федерации ФС РФ, законодательных органов субъектов РФ. Аналогичным требованием следовало бы дополнить регламенты организации и взаимодействия органов исполнительной власти в части подготовки правовых актов и административные регламенты.

Проведение аналитической работы на этапе подготовки правового акта нужно сочетать с анализом возможностей его коррупционного применения на этапе реализации. При этом видится правильным использовать различную информацию, в том числе документальную, материалы правоохранительных органов, сигналы общественности.

Важнейшая задача в развитии вышеуказанного направления — обеспечение единообразия в работе по анализу коррупционности правовых актов. Если этого не сделать, то многие органы — и палаты Федерального собрания РФ, и правительственные и ведомственные структуры, и Генеральная прокуратура РФ, и Счетная палата РФ, и региональные органы — могут давать оценки одних и тех же актов на основе разных критериев. Принятие же общей методики позволит другим органам действовать на ее основе и с учетом той специфики, которая может быть отражена в их рекомендациях.

По сведениям из доклада на коллегии Генеральной прокуратуры РФ, в 2008 году прокурорами выявлено 14 тыс. коррупционных норм, содержащихся в нормативных правовых актах органов государственной власти и местного самоуправления в различных сферах законодательства. Ситуация в целом едва ли будет меняться кардинальным образом, если реагировать только на текущие события и факты. Отрицательные тенденции можно переломить лишь путем предвидения коррупционных ситуаций в будущем, по мере социально-экономического развития. Уже теперь стали очевидными коррупционные риски, которые неизбежны при определенных обстоятельствах. К последним можно отнести:

1. Некоторые сферы деятельности, например торговлю, распределение финансовых средств, решение налоговых вопросов, оказание услуг, решения по государственным закупкам.
2. Отдельные должности, использование которых потенциально может побуждать к коррупционным действиям.
3. Пункты, где пересекаются потоки массовых обращений граждан (выдача разрешений и т. п.).
4. Дефицит продукции, товаров и услуг, который может возникать в ходе социально-экономического развития.
5. Реформы и перестройки управления, хозяйствования и обслуживания, в ходе которых могут возникать правовые вакуумы.

Все это требует повышенного внимания к анализу и предвидению коррупционных рисков и принятию мер по их предотвращению или минимизации последствий коррупции. И тут многое зависит от использования правового мониторинга. Сочетание его с активизацией общественного контроля будет способствовать сужению объема коррупционных действий. Содействие в этой деятельности могут оказать отчеты правоохранительных органов и должностных лиц, изучение ситуаций общественными объединениями, публичная информация о решениях, широкий доступ граждан к документам публичных органов в соответствии с рекомендациями Совета Европы.

Коррупция как социальная болезнь резко ослабляет наше государство и правопорядок. Люди утрачивают веру в объективность действий чиновников и невольно примиряются с игнорированием теми публичных интересов и преобладанием частно-корыстных интересов. Между тем коррупция как общественное явление органически противоположна праву, выражающему правильно понятые общие и личные интересы в легальных формах. Действия же вопреки праву с открытым нарушением законности, плутоватое использование в противоправных интересах различных юридических форм и процедур (конкурсов и т. п.), теневые способы решения дел (договоренности и т. п.) деформируют правосознание и поведение не только участников отношений. Они негативно отражаются на структуре и содержании общественных отношений в широком смысле, а публичные институты оказываются

декоративными и неэффективными. Необходимо действенное и развернутое антикоррупционное законодательство, которое должно постоянно совершенствоваться и дополняться, ибо коррупция, как и общество, не остается неизменной.

Так, еще в Концепции национальной безопасности РФ, утвержденной Указом Президента РФ от 17.12.1997 г. N1300, отмечается, что национальные интересы России в сфере борьбы с преступностью и коррупцией требуют консолидации общества и государства, искоренения экономической и социально-политической основы этих противоправных явлений. Также в этой связи следует отметить разработанный в Межпарламентской ассамблее СНГ модельный акт «Основы законодательства об антикоррупционной политике» (Постановление МПА СНГ N22–15 от 15.11.2003 г.), где были закреплены принципы и приоритетные сферы антикоррупционной политики, многоуровневая система мер по ее эффективной реализации, предусмотрены антикоррупционная экспертиза правовых актов и антикоррупционный мониторинг. В этом модельном законе четко обозначены наиболее подверженные коррупции сферы правового регулирования, в том числе государственная власть, государственная и муниципальная служба, сфера правотворчества, бюджетного кредитования, осуществления государственных и муниципальных закупок, лицензирования отдельных видов деятельности, экспертизы и сертификации продукции и услуг.

В 2008 году в своем Послании Федеральному собранию РФ Президент указал на коррупцию как на «врага номер один» для свободного, демократического и справедливого общества.

Очень важно при решении вопросов противодействия коррупции отказаться исключительно от усиления уголовного преследования участников коррупционных действий. Основное направление противодействия лежит, так же как и во многих других случаях, в плоскости формирования демократического, свободного, открытого общества с развитыми гражданскими институтами.

Отдельные аспекты развития судебной системы России

Весь смысл правового государства сосредоточен в наличии справедливой независимой открытой судебной системы. При этом важно, чтобы она воспринималась обществом именно такой, в противном случае даже действительно позитивные изменения, которые, можно предположить, будут достигнуты, не сыграют определяющей роли, если наряду с этим присутствует массовое недоверие к суду.

Ежегодно в России всеми судами рассматривается около 15 млн дел, в том числе более 1 млн 100 тыс. уголовных дел. На практике это означает, что в течение года в судах в различном статусе оказываются около 40–50 млн граждан (более 30% населения страны). Вынесение любого неправосудного решения оценивается как предательство стороны процесса, совершенное государством.

В этой связи особо значима осуществляемая масштабная судебная реформа, в ходе которой принимаются меры по превращению суда в независимый орган государственной власти, призванный обеспечивать защиту прав и свобод человека и гражданина. Общая цель судебной реформы — обеспечение каждому заинтересованному лицу реальной возможности в случае возникновения спора или предъявления обвинения по уголовному делу защитить свои права, свободы или охраняемые законом интересы в суде, то есть реализовать свое право на судебную защиту, основанное на Конституции РФ и нормах международного права, которое включает в себя право на беспрепятственное, без каких-либо ограничений, обращение в суд, на справедливое рассмотрение дела в разумный срок беспристрастным, независимым и законным составом суда, а также на исполнение судебного решения, вступившего в законную силу.

Таким образом, важнейшей задачей реформирования является работа по обеспечению всем заинтересованным лицам реального доступа к правосудию. В утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации Концепции федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России» на 2007–2011 годы отмечается, что еще не разрешены до конца проблемы открытости и прозрачности судебной системы, обеспечения прав граждан на доступное, гласное и справедливое правосудие. Результатом являются многочисленные обращения граждан в Европейский суд по правам человека.

Учитывая данные показатели, названной концепцией были обозначены следующие задачи:

- обеспечение открытости и прозрачности правосудия;
- повышение доверия к правосудию, в том числе за счет повышения эффективности и качества рассмотрения дел;
- создание необходимых условий для осуществления правосудия, обеспечение его доступности;
- обеспечение независимости судей.

За последний год в этой сфере на законодательном уровне принят ряд решений.

Учитывая, что общество заинтересовано в полном, объективном и беспристрастном освещении деятельности судебной власти, особое значение приобретает концепция информационной открытости судебных органов. В своем обращении к VII Всероссийскому съезду судей Президент Российской Федерации в качестве одной из ключевых проблем, решение которой будет способствовать дальнейшему развитию и укреплению судебной власти, назвал открытость правосудия не только для участников судебного процесса, но и для всего общества в целом.

В декабре 2008 года Государственной думой принят Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», предусматривающий в целях достижения информационной открытости правосудия ряд мер:

- раскрытие сведений о судебной системе и судах, а также основных сведений о судьях, ответственных работниках аппарата судов;
- обеспечение полной информации о времени и порядке работы судов, о движении дел и заявлениях в суде, включая информацию о времени и месте их рассмотрения, отложении и приостановлении;
- создание системы, гарантирующей общедоступность судебных актов (приговоров, решений и т. д.).

Учитывая большую роль СМИ в формировании общественного мнения о судах, в целях объективного освещения деятельности судов законопроект предусматривает ряд мер, направленных на регулирование отношений между судами и СМИ.

Доступность правосудия — многогранное правовое явление, которое может рассматриваться в нескольких аспектах: территориальном (географическом), экономическом, процессуальном, структурном, организационном.

Особое значение при обеспечении доступности правосудия имеет процесс укрупнения районных судов, который объединяет в себе процессуальный и территориальный (насколько расположение судов приближено или, напротив, удалено от населения) аспекты доступности правосудия. Процессуальный аспект важен при обеспечении требований Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (ст. 30), согласно которому суд первой инстанции в ряде случаев рассматривает уголовные дела в составе коллегии из трех судей федерального суда общей юрисдикции. В малосоставных судах крайне затруднительно реализовать данное требование законодательства.

Укрепление районных судов позволяет соблюсти указанные требования Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и реализовать конституционное право

граждан на рассмотрение дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом (ст. 47 Конституции РФ). При этом решение обозначенной задачи происходит не в ущерб территориальному аспекту доступности правосудия, поскольку расположение судов не меняется. Как правило, при укрупнении (объединении) районных судов происходит следующее: председатель суда, основная часть судей и общая канцелярия находятся в районе, где располагается укрупненный суд, а постоянная сессия (судебный состав) данного суда находится по месту бывшего малосоставного суда. В случае если в одном из районов (если их несколько под юрисдикцией укрупненного суда) отсутствует возможность рассмотрения судебного дела коллегиальным составом (тремя судьями), в этот район будет направлен судья из соседнего района.

С целью решения задачи уменьшения нагрузки на мировых судей в конце 2006 года было внесено изменение в Федеральный закон «О мировых судьях в Российской Федерации», согласно которому уменьшена максимально возможная численность населения на одном судебном участке с 30 до 23 тыс. человек. Новые требования по порядку формирования судебных участков обуславливают необходимость пересмотра установленного числа мировых судей в субъектах Российской Федерации. Процесс введения дополнительного числа мировых судей продолжается и позволит снизить служебную нагрузку на них.

Проблемы кризиса правосознания. Формирование правовой идеологии

Современный период развития Российского государства характеризуется ожиданием реформирования политических, экономических, духовных и организационных основ жизни общества. Стоит признать, что медленно, но происходит обновление мировоззрения населения. На первый план обособанно выдвигаются общечеловеческие ценности, права, свободы и законные интересы личности, демократические формы управления. После долгого пребывания в рамках жесткой административной системы управления, не способной в полной мере учитывать и удовлетворять потребности и интересы граждан в силу уравнительного подхода к индивидуальным качествам, общество стремится выйти на путь свободного развития, где высшей ценностью признается конкретный человек, его права и достоинство. Первостепенной становится задача защиты конституционных прав и свобод граждан. Это требует не только деятельного участия государства в управлении обществом, но и формирования у граждан позитивно ориентированного правового сознания.

Вместе с тем реальная практика показывает, что мы столкнулись с углубляющимся кризисом правосознания. Можно утверждать, что до настоящего времени в российском обществе не сформировался запрос на право в широком смысле этого слова. Часто при обозначении проблемы собеседники отмечают, что проблема кризиса правосознания вызвана неуважением к праву прежде всего со стороны государства и официальных лиц. Однако даже в тех областях, соблюдение регулирования в которых выгодно каждому, как, например, правила дорожного движения, правовое регулирование массово воспринимается как некая обуза, ненужная, не представляющая ценности, а значит, его нарушение не может быть оценено как нечто недопустимое, предосудительное.

Некоторые эксперты полагают, что реальный запрос на право, а значит, и готовность к соблюдению его норм сформируются не ранее действительного формирования отношений собственности. Закрепленность и очерченность границ собственности поставит оправданно задачу ее защиты, что, в свою очередь, может быть обеспечено институтами права.

Несколько лет назад такой запрос начал уже вызревать, однако процессы кризиса и, соответственно, новые изменения в структуре владения имуществом привели к очередному

циклу неустойчивости института собственности и потери интереса к более жесткому следованию правовым нормам.

В 2008 году в России было зарегистрировано более 3 млн 209 тыс. преступлений, из них 1 млн 713 тыс. 445 раскрыто, около 50 млн административных правонарушений, то есть только в рамках официальной статистики можно утверждать, что нарушения различной степени тяжести совершены практически каждым вторым взрослым членом общества, а с учетом латентного характера ряда деяний — практически двумя третями населения.

Между правом и правосознанием существует тесная взаимная связь. Она проявляется как во влиянии правосознания на право, так и, наоборот, во влиянии права на правосознание. Прежде всего, это влияние проявляется в процессе формирования права и весьма заметно на его завершающей стадии — стадии правотворчества. Оно заключается в том, что именно правосознание вырабатывает представления о необходимости и потребности принятия нормативно-правовых решений. Определяющее значение имеет уровень правосознания, правовой культуры всех субъектов, участвующих в создании нормативно-правовых актов. Здесь тревогу вызывает то, что достаточно часто при конструировании правовых норм действует совершенно необоснованное представление о зависимости принимаемой нормы исключительно от субъективного волеусмотрения того или иного участника правотворчества, не принимается во внимание внутренняя логика права. Произвольная, субъективно сконструированная норма, решающая частную выгодную ограниченному кругу субъектов задачу, обычно создает уверенность и у других заинтересованных лиц в возможности проведения собственного регулирования. Отсюда, конечно же, необходимо специально заниматься воспитанием уважения к праву у лиц, которые участвуют в нормотворческом процессе.

Правосознание играет важную роль и при решении компетентными органами конкретных юридических дел в процессе применения правовых норм.

Деятельность по применению права судов, органов внутренних дел, прокурорских и других органов, основанная на законности, справедливости и гуманности, способствует формированию и развитию у людей положительных правовых чувств, утверждению высокого уровня правосознания. Если же в процессе этой работы допускаются грубые ошибки, произвол, беззаконие, то это вызывает возмущение, подрывает веру в силу права, в саму идею справедливости. Таким образом, правосознание играет важную роль в правотворчестве, совершенствовании и реализации норм права. Право, юридическая практика, юридическая мысль, в свою очередь, активно воздействуют на формирование правосознания членов общества.

Интересны и своевременны, несмотря на то что прошли уже десятилетия с момента, когда об этом было сказано, постановка и решение И. А. Ильиным проблемы аксиом правосознания, ибо их дефекты вызывают его деформацию. На его взгляд, первой аксиомой является закон духовного достоинства, без которого немислима борьба за право, политическое самоуправление и национальную независимость. Недостаток духовного достоинства — «дефект самостоятельности и дефект предметности — делает правосознание зыбким и шатким, жизненно слабым».

Вторая аксиома — закон автономии, определяет способность человека к духовной самодисциплине. «Человек, лишенный чувства автономности, блюдет порядок только под давлением чужой воли».

Под третьей аксиомой Ильин понимает закон взаимного признания.

Человек обязан духовно признавать других людей, уважать их и доверять им, ибо без этого нельзя говорить о каком-либо правосознании. Он пишет, что правосознание «имеет каждый, кто сознает, что кроме него на свете есть другие люди».

Ильин говорит о двух категориях лиц с деформированным правосознанием: «Одни не признают право лишь отчасти, из наивно-корыстных побуждений, другие отрицают право принципиально, по сознательному или инстинктивному идеализму, избегающему жизненных компромиссов».

Этим недугом правосознания страдают многие наши граждане.

Русское искание правды, которое продолжает существовать и сейчас, исторически всегда принимало нигилистический характер.

Давно было сказано: на Руси всегда правили люди, а не законы.

Верно отметил А. Валицкий, что праву в России не повезло. В России право отвергалось «по самым разным причинам: во имя самодержавия или анархии, во имя Христа или Маркса, во имя высших духовных ценностей или материального равенства»*.

Российское право, в этом смысле, не укоренилось достаточно прочным образом, несмотря на то что было принято множество законов и все правовые учреждения подверглись существенному переустройству, так как всегда существовал конфликт интересов — реально необходимых на тот момент группе с доминирующим экономическим интересом (в момент перестройки — номенклатуре) и провозглашаемых (идея правового государства противоречила самой сути деятельности номенклатуры).

Практически любая инициативная претендующая на доминирование группа продолжает воспринимать право как помеху на пути достижения цели, оправдывая свое поведение тем, что иные участники процесса также не соблюдают нормы.

Дальнейшее совершенствование общества, утверждение принципов правового государства и гражданского общества, идеалов нравственности и гражданственности немислимы без преодоления отрицательных стереотипов, сложившихся в сознании людей, нейтрализации антиправовых и антисоциальных устремлений, а также без коренных перемен в политико-правовом мышлении.

Совершенно очевидно, что бурному росту преступности необходимо противопоставлять не только организационно-правовые изменения в деятельности государственных структур (особенно правоохранительных органов), но и меры по улучшению правового воспитания, повышению уровня правовой культуры, по преодолению искажений правового сознания.

Конституция Российской Федерации дает реальную возможность обоснования нового подхода и к проблеме правового сознания, который позволил бы осуществить организацию эффективной защиты прав и свобод граждан. Однако значительный социально стабилизирующий, нормативно-правовой потенциал Конституции Российской Федерации, особенно той ее части, которая посвящена правам и свободам человека, чести и достоинству личности, может быть реально воплощен только при условии выработки действенного механизма его реализации.

В поиске такого механизма, как представляется, важное место должно занять решение проблемы формирования позитивно ориентированного правового сознания. При этом очевидно, что пути ее решения должны строиться на основе целостного, комплексного, системного подхода к анализу правового сознания.

Правосознание как одна из форм общественного сознания представляет собой совокупность взглядов, идей, представлений, чувств людей, их объединений, всего общества в целом относительно права и правовых явлений. Это познавательно-оценочное отношение людей к прошлому и действующему законодательству, идеи о его дальнейшем совершенствовании, о законности, правосудии. Сюда входит также осознание объективной необходимости права в современном обществе, его социального назначения, связи с такими демократическими идеалами, как справедливость, свобода, естественные и неотъемлемые права личности.

Наконец, это и отношение к актам поведения людей, их оценочная характеристика с точки зрения правомерности или неправомерности, совокупность психологических установок и ценностных ориентаций на неукоснительное соблюдение норм права.

Для высокого качества деятельности законодателя большое значение имеют изучение и учет общественного мнения, использование предложений по совершенствованию законодательства, выдвинутых научными подразделениями, в материалах СМИ, письмах граждан и т. д., разработка научных концепций будущих актов. В современных условиях, когда создана качественно обновленная правовая система России, существенно возрастают роль юридической науки в правотворческой деятельности, ее ответственность за качество рекомендаций и прогнозов.

Сегодня в нашей стране неизмеримо усиливается потребность в создании обновленной государственно-правовой идеологии, отрицающей диктат, правовой нигилизм и оправдание произвола, исповедующей идеи правового государства, законности и цивилизованного гражданского общества; ее основу должна составлять принятая в данном обществе система политических и правовых идей.

Правовая идеология, будучи главной, профилирующей частью правосознания, представляет собой совокупность идей, творений, взглядов, представлений, принципов, которые в общем, концентрированном виде отражают и оценивают правовую действительность. Это, в первую очередь, теоретико-философское, а также обыденно-бытовое осмысление права как целостного инструмента регулирования важнейших сфер общественных отношений, его необходимости и социальной роли, путей дальнейшего развития. Она включает в себя такие концептуально оформленные идеи и теории, как развитие, обеспечение и защита собственности, прав и свобод личности, народовластие, господство закона, независимость правосудия, защита природы и использование ее богатств, борьба с преступностью, сотрудничество между государствами и народами.

В этом случае правовая идеология будет иметь большой нравственный потенциал, подразумевающий приоритет прав и свобод личности, разделение властей, политический плюрализм, высокую роль суда как антипода командно-бюрократическому управлению, что свойственно идеологически и экономически здоровому обществу с развитой общей и правовой культурой. Правовая идеология обосновывает и оценивает существующие или возникающие правовые отношения, законность и правопорядок.

Особенность правовой культуры состоит в том, что она являет собой не право или его реализацию, а комплекс представлений той или иной общности людей о праве, его реализации, о деятельности государственных органов и должностных лиц.

Основным средством формирования и повышения уровня правосознания и правовой культуры граждан, инструментом духовного воспитания личности в условиях построения в России правового государства является правовое воспитание, представляющее собой особую форму деятельности государства, его органов и должностных лиц, общественных объединений, трудовых коллективов, которая нацелена на формирование в сознании людей уважения к праву, позитивных знаний, представлений, взглядов, поведенческих ориентаций, установок, навыков и привычек, обеспечивающих правомерное поведение, активную жизненную позицию при исполнении и использовании юридических норм. Это система мер, направленных на внедрение в сознание индивидов демократических правовых и моральных ценностей, принципов права, стойких убеждений в необходимости и справедливости норм.

Правовое воспитание — сложная и многоаспектная деятельность, проявляющаяся в нескольких формах. Среди них:

- пропаганда права средствами массовой информации (журналы, радио, телевидение). Для этой формы характерны массовый, наиболее обширный охват аудитории, использование различных рубрик, тематических бесед, репортажей и т. д. Несомненно, телевизионные передачи нуждаются в общественной и профессиональной экспертизе, предотвращающей распространение психологии пренебрежения жизнью и правами людей, абстрактного реагирования на жестокость. Нуждается в ограничении число демонстрируемых на экране убийств;
- правовое образование граждан — изучение законодательства в общеобразовательных школах, колледжах, техникумах и вузах, в народных университетах правовых знаний. Нужно расширять практику участия граждан в работе судов присяжных по более широкому кругу дел;
- влияние юридической практики нормотворческой деятельности государства, Конституционного суда РФ, работы судов и других правоохранительных органов.

В правовом государстве должно быть обеспечено верховенство закона.

Добиться этого можно лишь в том случае, если в обществе будут созданы соответствующие условия, если каждый отдельный субъект общественных отношений будет в полном объеме обладать информацией о своих правах, способах их осуществления не в ущерб окружающим, а также осознавать потребность регламентации своих поступков общеобязательными правилами и нормами поведения. Это, в свою очередь, будет влиять на формирование в обществе так называемого правового поля.

Одна из проблем формирования правового поля — демонстрируемое и скрытое неверие в него как в явление, якобы относящееся к идеалистическому, со стороны практически большинства представителей управленческого слоя, за исключением собственно профессионалов.

Мы полагаем, что в России со всей остротой встает вопрос о новой роли права и развитии законодательства. Без решения этих задач нельзя обеспечить проведение экономических и социальных реформ, приостановить рост правонарушений, бороться с правовым нигилизмом, успешно формировать правовое государство. Без преодоления проблемы формирования уважительного отношения к праву невозможны качественные изменения общества и личности. Преодолеть современный кризис правосознания можно только путем создания правовой идеологии, направленной на воспитание в народе идеи о необходимости отстаивать собственные права, изменив правоприменительную систему так, чтобы она реально способствовала защите гарантированных Конституцией Российской Федерации прав граждан, на что неоднократно обращал внимание Президент России Д. А. Медведев.

К вопросу о роли права частной собственности в связи с реализацией принципа конституционного идеала

Проблема формирования системы отношений собственности в России, качество которой (системы) действительно соответствовало бы задачам поступательного движения страны, еще долго будет одним из ключевых вопросов развития российской государственности. Если говорить об истории страны в целом (а не об истории отдельных ее территорий или об относительно непродолжительных временных сроках), мы ни разу не сумели, с точки зрения восприятия обществом, приблизиться к пониманию роли собственности, ее глубинному значению для всех других институтов, раскрытию настоящей связи между характером управления, взаимоотношений человека и государства — и того, чем личность может владеть как собственным. Конечно, теория марксизма дала картину указанных взаимосвязей, она подробно

*Валицкий А. Нравственность и право в теориях русских либералов конца XIX - начала XX вв. // Вопросы философии, 1991. №8. С.25.

изучалась в СССР, но обращенность ее интерпретаций на общие конструкции, направленные на преодоление капиталистического характера государства, подчеркивание роли одного класса, не позволила выявить в современном обществе именно роль частной собственности.

Кризисные явления, которые развились в мировой экономике в 2008 году, привели к возрастанию роли государства в регулировании экономической жизни практически во всех странах мира. В этой связи в России вновь стало немодным говорить о частной собственности. Оценка роли частной собственности была сведена к демонстрации безответственного поведения некоторых владельцев крупных состояний, которые действительно не сумели справиться с неоднозначными последствиями для личности от якобы заслуженного успеха в начальной стадии. Они стали демонстративно, не обращая внимания на общество, пренебрежительно оценивая своих сограждан, тратить деньги на роскошь, а затем при проявлении кризисных явлений, выведя миллиарды на личное потребление, начали также массово просить помощи у государства. Тем самым стоит признать, что часть первого «набора» собственников во многом скомпрометировала идею частной собственности. Отторжение, которое существовало к частной собственности, таким образом, получило новое подтверждение своей якобы правоты. Это нашло немедленный отклик на бытовом уровне действий государственной машины в увеличении числа рейдерских захватов, массовом отказе в возбуждении уголовных дел в случаях нарушения прав именно частной собственности, практическом невмешательстве в деятельность правоохранительной машины, в тех случаях, когда ее представители сами участвуют в захвате собственности. Кажется, попытка, которая была предпринята в закреплении в качестве конституционного идеала равенства всех форм собственности и, прежде всего, формирования уважения к частной собственности, провалена. Если это действительно так, мы можем вернуться в прежний круг нашей истории, возможно, более варварского характера, так как неуважение к частной собственности в прошлые периоды было описано правилами, имело систему, которая давала отрицательную, но предсказуемость. В настоящее время неуважение к формированию института частной собственности будет иметь характер внеправового грабежа, в котором будет участвовать значительная часть государственной машины, но не с целью построить некое общество, а, скорее, разграбить и отнять, породить новый круг неустойчивости. Ограбивший будет целью следующего акта грабежа. Псевдогосударственный интерес будет использован для внеправового отъема и т. д. Любой современный и будущий участник отношений собственности чувствует и будет чувствовать себя незащищенным, так как у него не будет ощущения получения собственности справедливо.

Давний спор о допустимых и желательных масштабах распространения частной собственности, о сферах, в которых она уместна, а также о том, достаточно ли свободы частной собственности для развития общества как органической системы, длится веками. Алексей Яковлевич Поленов писал: «Человек, не имеющий никаких выгод, которые б могли его возбудить к сохранению такого общества, где он ничего не составляет и всегда страдает, должен мало к нему горячности; он знает, что какая б в нем перемена ни случилась, то ему потерять нечего; иногда даже случается, что такие люди, не видя конца своим бедствиям, приходят в отчаяние и приступают к опасной для каждого общества крайности...»*. Денис Иванович Фонвизин о частной собственности рассуждал следующим образом: «Когда ж свободный человек есть тот, который не зависит ни от чьей прихоти; напротив же того, раб деспота тот, который ни собою, ни своим именем располагать не может и который на все то, чем владеет, не имеет другого права, кроме высочайшей милости и благоволения, то по сему истолкованию политической вольности видна неразрывная связь ее с правом собственности»**.

*Поленов А. Я. (1738-1816). *О крепостном состоянии крестьян в России.*

**Фонвизин Д. И. (1745-1792). *Рассуждения о непременных государственных законах.*

Всякая власть во все времена была вынуждена так или иначе обсуждать и изучать проблемы собственности. И на сегодняшний день человечеством накоплен определенный опыт в понимании вопроса о собственности. Историческая практика многих государств доказала, что сторонником власти и ее защитником, патриотом может быть только свободный человек, обладающий собственностью и правами, пробуждающими ответственность. Ответственность за свою семью, за свою работу, за свою страну.

Здесь необходимо понимать именно такое направление развития вектора политической активности: от прав к ответственности. Ответственность не порождает прав, но наоборот — право, в течение некоторого времени, объективно порождает ответственность. Научить ответственности может только обладание реальным правом выбора. Не обладающий ничем раб, бесправный холоп не может быть патриотом — ему нечего защищать.

Академик С. Алексеев в одной из своих работ утверждал, что частная собственность способна оказывать на своего обладателя мощное многообразное воздействие, «которое активизирует личность, ее активный творческий потенциал и таким путем приносит благо и самому человеку, и всему сообществу людей... Частная собственность, хотя и является источником и поприщем ряда негативных тенденций и сторон в жизни людей, вместе с тем включается, как и право, в жесткие механизмы поступательного развития общества».

Тотальная национализация собственности в советский период уже продемонстрировала нам, что сама по себе общественная собственность не стала источником прогрессивного общественного развития и всеобщего благополучия, а только породила массу проблем и противоречий, выразившихся в том числе и в уголовном кодексе. Стало неизбежным применение — взамен естественных стимулов, ранее порождаемых частной собственностью, — систематического принуждения к труду. В итоге построение системы государственного управления на левой платформе российских социал-демократов и большевиков привело в 1991 году к драматической трансформации великого государства.

Сегодня, соглашаясь на неограниченную свободу собственности, люди демонстрируют свое неприятие прошлого коммунистического тоталитаризма. В обществе, совсем еще недавно вышедшем из состояния безграничной несвободы частной собственности, последняя неизбежно становится для многих идеологическим символом всего, к чему стоит стремиться.

В этих современных условиях, на фоне новой волны активизации и пропаганды левых ценностей, идеи либерально-консервативные в состоянии выглядеть более контрастно, отчетливее демонстрируя разницу подходов.

Утверждается, что левые идеи и ценности социал-демократии исторически в менталитете у наших людей. Полагаем, что это утверждение есть отказ российскому обществу в праве на собственное развитие. Общество не находится в статике. Это живой организм, который имеет свойство развиваться. И доказательством этому служит то, что за последние десятилетия принципы незыблемости частной собственности, свободы слова, прав человека стали неотъемлемой частью нашего мировоззрения, мировоззрения большинства граждан.

На сегодняшний день почти 55% граждан нашей страны считают, что переход к рыночной экономике был необходим. Общество смогло перестроиться и сломать стереотипы в отношении предпринимательства. Исследования показывают, что более 78% населения положительно относятся к предпринимателям различного уровня. Около половины населения России хотели бы иметь свое предприятие, и почти все граждане хотят иметь в своем распоряжении частную собственность. Глубокие старики, когда в 90-х годах прошлого века появилась возможность, начали ставить вопрос о предоставлении им участков земли, оформили право собственности на квартиры, поняв, что они смогут что-то оставить детям.

Не хотим сейчас вдаваться в подробности того, что представляют собой левые ценности по содержанию. Однако заметим, что все российские политические силы декларируют свое стремление к укреплению государства, безопасному и гармоничному развитию российского общества. В чем же проблемы?

Проблемы, как всегда, скрыты в деталях, а точнее, в механизмах достижения этих целей. В целом ряде случаев левые хотят прийти к экономическому расцвету через реализацию политики дотаций, компенсаций, отказав людям в самостоятельности, практически заботясь об условиях, в которых будет вынуждена работать наиболее активная и трудоспособная часть населения, которая в состоянии создавать прибавочный продукт и позволить государству выполнять свои социальные обязательства. Представляется, что иногда демонстрируется развитие технологии управления, которую мы можем назвать «технологией милостыни». Развитие такой «технологии милостыни» пагубно для страны, поскольку оно порождает внутреннюю скованность, безынициативность, ведет вследствие развивающейся социальной апатии к отказу от ответственности и перекладыванию ее на государство, усиливает роль государства, а точнее, бюрократическую составляющую власти, предоставляет возможность манипуляции гражданами, загоняя их в состояние несвободы, лишая их собственности. Эта технология формирует вектор вечной просьбы о помощи.

Представляется, что социальная справедливость и равенство не должны определяться желанием уравнивать в доходах и необходимостью получать государственную помощь. Смысл этих категорий в справедливости закона, в равенстве возможностей для реализации, в свободе выбора. Вот это и должно обеспечить государство, в котором власть помнит, что она нанята на работу обществом и существует в его интересах, а не наоборот. Роль государства не в том, чтобы заставлять своих граждан просить о помощи, что позволяет увеличивать размер государственного аппарата и расходов на его содержание, а в создании таких условий и такого правового поля, когда каждый человек в состоянии вершить свою судьбу, обладать собственностью, самостоятельно принимать решения, материально обеспечить себя и своих близких. Только так может быть реализована известная идея о том, что общество и государство не должны делать того, что человек способен сделать для себя, для своей семьи, для своего муниципалитета.

При этом совершенно очевидно, что нет никакого противоречия в строительстве сильного государства и в развитии демократии. Более того, это неразрывные составляющие здорового единого государственного организма — одно дополняет другое, они практически невозможны друг без друга. Советский Союз рухнул, когда власть, постепенно утратив поддержку населения, вынуждена была заняться устранением наиболее жестких, принудительных устоев системы, мерами по разгосударствлению экономики и введением институтов свободы, когда снятие основных барьеров привело к тому, что все внутреннее напряжение и противоречия вырвались наружу.

Кто сказал, что «правая» экономика, ставящая одной из своих задач развитие бизнеса, определяющая обладание собственностью, асоциальна и непатриотична? Именно развивающийся реальный бизнес может и должен брать на себя определенную социальную нагрузку. Иначе откуда деньги? Кто, кроме собственника, обеспечит государство ресурсами для выполнения его социальных обязательств?

Именно собственник, которому есть что терять, в случае войны, если власть защищает его, придет первым на сборный пункт за автоматом, чтобы защитить эту власть. И чтобы в этом была уверенность, в интересах выживания страны власти необходимо остановить процесс незаконного передела собственности. Административная машина не может быть

направлена на выполнение этой задачи. Ее функция — ввести четкие правила работы собственников, настроив налоговое и антимонопольное законодательство, которые бы не подрывали идею предпринимательства, но и отражали бы общественные интересы, укоренив в обществе понимание того, что костяк владельцев собственности уже сформирован. Издержки первоначального накопления капитала были неизбежны, они преодолимы. В своей книге «Искусство управлять государством» Маргарет Тэтчер отметила: «Собственность имеет принципиальное значение, поскольку она приносит стабильность и уверенность. Общество, в котором есть сомнения по поводу того, кому что принадлежит, не может рассчитывать на продолжительное и успешное развитие. Это настолько фундаментальное условие, что напоминание о нем может показаться банальным и даже излишним».

Институт частной собственности должен оберегаться как один из основных институтов сохранения общества. Конечно же, необходимо ограничение частного интереса, его увязка с общественными потребностями и государственными интересами. Более того, целый ряд отраслей могут функционировать только как общественные по своей природе, но основа хозяйства, в которой будет занято подавляющее большинство людей, лежит в сфере частной собственности.

Для решения этих задач нужны политическая воля и согласие всех участников процесса. Иначе мы никогда не сможем перейти к следующему созидательному этапу развития страны. Жизнь сама устранил от владения собственностью тех людей, которые к этому не способны, и поднимет других, более талантливых и дееспособных. Но этот процесс не должен происходить при заказе участия милиции, прокуратуры и суда.

Мы должны восстановить уважение к частной собственности и воспитать отношение к ней как к основе свободы и уважения к власти, которая охраняет и обеспечивает интересы собственника. Реализация этой задачи — один из основных элементов в фундаменте построения правового государства, что определит предсказуемость развития общества в Российской Федерации. Вера в возможное построение правового государства определяет для огромного слоя людей условие для принятия решения о продолжении жизни в данном социуме.

Концептуальный подход к развитию страны, с нашей точки зрения, должен предполагать коренное изменение российского человека: отказ от некоего стереотипа, пассивно ожидающего помощи от государства, в пользу полноправного участника процесса государственного строительства, эффективного собственника, ответственного гражданина и налогоплательщика. И вот эти идеи, если их развить, позволяют наиболее правильно и последовательно реализовать тот потенциал, который заложен в настоящее время в нашем обществе, и выстроить мощное государство.

В этой связи стоит обратить внимание на то, в последние годы Правительство Российской Федерации активизировало деятельность по созданию и совершенствованию структур, получивших в мировой практике название «институты развития». Идея институтов развития состоит в том, что частный сектор не способен создавать наиболее крупные объекты и реализовывать крупномасштабные долгосрочные программы, создающие условия для ускоренного развития экономики страны в целом. Для решения этой проблемы создаются особые юридические лица, наделяемые огромными ресурсами за счет государственного бюджета и государственного имущества, которые осуществляют соответствующие проекты как самостоятельно, так и на долевой основе с участием негосударственных инвесторов и международных организаций. По некоторым данным, в середине 2000-х годов в мире существовало около 750 институтов развития.

В России вплоть до 2007 года институты развития создавались в основном в форме акционерных обществ. Однако в период законодательной деятельности конца 2007-го и 2008

года произошла активизация законотворчества и применения нормативной базы в такой относительной новой сфере, как регулирование организационно-правовой формы «государственная корпорация», относящейся к числу некоммерческих организаций. Вновь создаваемые государственные корпорации (ГК) позиционировались как институты развития, соответствующие современным условиям.

На конец 2007 года было создано семь подобных организаций, включая такие гигантские конгломераты, как «Ростехнологии», «Росатом» и «Роснано». Создание и функционирование подобных структур стало фирменным знаком российской экономической политики.

На этом этапе ряд экспертов выступил с резкой критикой тенденции к росту числа, расширению активов и полномочий ГК. Результаты проведенного анализа опубликованы в докладах Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации 2007 и 2008 годов «О состоянии законодательства в Российской Федерации».

В докладах отмечается, что при отсутствии работоспособных механизмов контроля над ГК и их менеджментом принятые законы предоставляют ряд способов вывода активов из подконтрольных организаций в личных интересах их руководства.

Часть государственных корпораций была наделена властными полномочиями. Тем самым был совершен революционный разрыв с принципами административной реформы, сформулированными в Указе Президента Российской Федерации от 23.07.2003 г. №824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах», который определил в качестве одного из приоритетных направлений этой реформы «организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам» (п. 1). Вместо отделения государственного аппарата от экономики (что неоднократно объявлялось основной целью государственной политики) началось превращение целых сегментов исполнительной власти в особые виды экономической деятельности, основанной на эксплуатации властных полномочий. Вместо «повышения конкурентоспособности России на мировой арене», указывают авторы докладов, данное направление законотворчества означает осознанную попытку архаизации российского государства.

Тенденция сращивания функций государственного управления и хозяйственной деятельности представляется крайне непродуктивной по своим задачам. Нужно остановить практику наращивания числа корпораций.

Дальнейшего исследования заслуживает проблема понимания реального собственника. Полагаем, что ответ на этот вопрос даст многое для дополнительного развития механизмов гарантий института частной собственности.

Мы понимаем, что реализация принципов конституционного идеала, заложенных в гарантии равенства и многообразии различных форм собственности, займет в России длительный период времени, но это не означает, что задача не может быть решена. Необходимость ее решения лежит в самой природе человека.