**К 10-летию Аппарата Уполномоченного по правам человека
в Калининградской области**

**Межрегиональная научно-практическая конференция
«Проблемы реализации прав граждан
на эффективное управление»**

**СТРАТЕГИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ПРАВО НА
«ХОРОШЕЕ УПРАВЛЕНИЕ» ИХ СООТНОШЕНИЕ В РОССИИ**

**А.Н.Соколов, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин
Калининградского юридического института МВД Российской Федера-
ции**

Современная официальная трактовка национальной безопасности “пронизана” ведущими положениями правового государства. Сегодня “национальная безопасность” определяется как состояние защищенности личности общества, государства не только от внешних, но и от внутренних угроз, состояние, которое позволяет обеспечить конституционные права и свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, устойчивое развитие и безопасность Российской Федерации.¹

Однако, положения стратегии национальной безопасности, которые содержат фактически цивилизованное право “на хорошее управление”, “подрываются” негативными реалиями современной России. Это легко проследить, если проанализировать состояние деятельности трех ветвей государственной власти в России. Ведь ценностный смысл идеи правового государства, которое формируется в РФ (ст.1 Конституции РФ), как раз и состоит в создании такой системы государственно-правовых отношений, которая обеспечивала бы примат права во всех сферах общественных отношений. Господ-

---

¹ Стратегия национальная безопасности Российской Федерации до 2020 года. Утверждена Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. №537.

ство права и верховенство правового закона предполагают в связи с этим соответствующую правовую организацию самой системы государственной власти.

Утверждение, что государство связано правом, означает, что оно не вправе издавать законов, противоречащих праву (свободе, равенству, справедливости, а также гуманизму, нравственности, основным правам человека и гражданина), и, напротив, обязано выражать право в виде правовых законов.² Если же мы внимательно посмотрим на законотворчество в России, то увидим, что оно далеко от идеала. Не случайно, видимо, что В.В. Путин еще в бытность его Президентом РФ отмечал, что “принятые законы часто противоречат друг другу, будучи принятыми, не выполняются, постоянно подвергаются изменениям”.³ Думается, что это связано с двумя моментами: 1) низкой правовой культурой наших законодателей; 2) бюрократизацией, коррупцией во всех органах государственной власти, влияющей на качество, содержание законов (незаконный лоббизм). Так, по словам руководителя Администрации Президента РФ С.Нарышкина, коррупция и ее корни таятся в несовершенной нормативно-правовой базе. Можно сказать, что 90% коррупции записано в законах.⁴ Эти слова созвучны с мнением бывшего судьи Конституционного Суда РФ профессора Лучина В.О. о том, что в современном российском законодательстве, “если в чем-то и достаточно совершенства, то это относится к созданию удобств для всевозможных мошенников”.⁵

---

² Бочаров В.М., Соколов А.Н. Теория государства и права “Учебное пособие”. - Калининград, КЛЮИ МВД России, 2011. С.200.

³ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ “О положении в стране и направлениях внутренней и внешней политики государства”. Стенограмма выступления. М., 2002. – с.17.

⁴Интервью с руководителем Администрации Президента РФ С.Е. Нарышкиным. // РГ.2010. 24 января. С.8.

⁵ Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – с.84.

В России до сих пор нет федерального закона о концепции законопроекта, хотя его основные положения давно разработаны в теории.⁶ Анализируя деятельность парламента РФ, прежде всего его нижней палаты, Государственной Думы, следует отметить, что российские федеральные законодатели напоминают людей, “догоняющих, уходящий поезд времени”. Государственная Дума, к сожалению не стала настоящей “фабрикой законов” в хорошем смысле этого слова. Так, два года “парится” в ней закон о парламентском контроле за исполнительной властью, около года – закон о борьбе с педофилами. Можно привести еще целый ряд аналогичных примеров. Причем эта негативная практика стала “нормой” жизни для российского парламента. Ранее, на протяжении десятилетий, не было законов о борьбе с изготовлением контрафактной продукции, рейдерством и другими негативными антиправовыми явлениями. Все это крайне негативно сказывается на качестве управления, не способствует “хорошему управлению”, так как нет соответствующей нормативно-правовой базы для регулирования необходимых общественных отношений. Нет и законодательной базы для воспрепятствования сращивания госаппарата с бизнесом. Не случайно, видимо, “патриарх” политической мысли России Е.М. Примаков в интервью “Российской газете” на ее вопрос, какие бы указы он подписал, если бы стал президентом РФ, четко и определенно подчеркнул, что самым востребованным бы стал указ, полностью исключающий возможность сращивания государственного аппарата с бизнесом.⁷

Не идеальна и деятельность судебной власти России, что крайне негативно сказывается на качестве управления. Так, половина россиян не доверяет современным судам (56%) и оценивает их работу весьма критически. Многие полагают, что суды выносят несправедливые приговоры (47%). Кроме то-

---

⁶ Баранов В.М. Концепция законопроекта. Учебное пособие. – Н.-Новгород, 2003; Кузнецов С.В. Информационные технологии в законодательной деятельности // Законодательная техника. – М., 2000 и др.

⁷ Просвещенная элита. Интервью с Е.М. Примаковым и РГ. 2010. 11 марта.

го, большинство населения России сомневается в независимости органов правосудия. Признают верховенство закона в действиях суда лишь 19% россиян.⁸

Низкая правовая культура органов судебной власти приводит к судебным ошибкам, перегруженности и медлительности судебных разбирательств, неисполнению решений судов. Нелицеприятную оценку судебной власти дал Председатель Совета Федерации С.Миронов: “Меня абсолютно не устраивает, как работает наша судебная система. Люди не находят в судах правды и говорят: “У кого больше кошелек, тот и выигрывает”. Судебная реформа назревает”.⁹

Большим недостатком в плане “хорошего управления” и национальной безопасности является и то, что в России до сих пор не учреждены административные суды. В этом отношении постсоциалистические государства Восточной Европы опередили нас. А в таких европейских государствах, как, например, Германия административные суды были уже созданы во всех ее землях в период 1863-1878 г.г.¹⁰ Создание же административной юрисдикции ознаменовало формирование к 1880 году первого либерального правового государства на немецкой земле.¹¹

Что касается России, то еще в начале текущего столетия Верховный суд РФ внес в Государственную Думу пакет проектов федеральных конституционных законов, в том числе “О федеральных административных судах в Российской Федерации”, принятие которого способствовало бы эффективному разрешению сотен тысяч дел, возникающих ежегодно из административных правоотношений, которые рассматривают суды общей юрисдикции. В ар-

---

⁸ Матрошенков О.А. Отношение населения и госслужащих к соответствующему правопорядку // Социологические исследования. 2005. – с.68.

⁹ Интервью с С. Мироновым. По справедливости // РГ. 2009. 8 октября. – с.8.

¹⁰ Соколов А.Н. Современное правовое государство Федеративной Республики Германии: Монография. – Рига, 1992. – с.88.

¹¹ Соколов А.Н. Правовое государство: идея, теория, практика: Монография. – Курск, 1994. – с.64.

битражных судах дела по спорам, вытекающим из административно-правовых отношений, составляют почти половину всех рассматриваемых дел.¹² Однако закон до сих пор так и не принят. Бюрократии он не нужен, так как призван подорвать ее устои.

Имеется много негативных моментов и в практике работы федеральной и региональной исполнительной власти в России. Ведь господство права и верховенство правового закона предполагают соответствующую правовую организацию самой системы государственной власти. В этом аспекте стоит отметить неудачи административной реформы, которая проводилась в России с 2004 года. Данная реформа явила миру два основных изъяна. Первый изъян – неэффективность трех уровней системы управления, в которой верхний эшелон (министерство) не имел достаточных рычагов (прежде всего финансовых) влияния и давления на нижние этажи в виде служб и агентств. Еще хуже эта вертикаль работала в направлении снизу вверх. Второй изъян административной реформы кроется в недостаточной способности адаптироваться к новым реалиям отечественной экономики, что привело к появлению госкорпораций, которым переданы государственное имущество и финансы. Иными словами, госкорпорации сами стали субъектами управления, отбирая значительную часть функций у кабинета министров. Таким образом, ставка на госкорпорации свидетельствует, с одной стороны, о неэффективности административной реформы, а с другой, - о курсе на развитие госкапитализма (мы это уже проходили в советское время), с третьей стороны, - государственная собственность отдается в управление группе чиновников, которые распоряжаются ею как частной собственностью, т.е. фактически речь идет о безвозмездной приватизации.¹³

---

¹² Фалеев В.И. Глава “Судебная власть в России: проблемы и перспективы при формировании правового государства”. В КН.: Соколов А.Н. Правовое государство: от идеи до ее материализации: Монография. – Калининград, Янтарный сказ, 2002.

¹³ Дымарский В. Не очень исполнительная власть // РГ. 2007. 20 сентября.

Следует отметить, что острота вопроса о госкорпорациях, поднятая общественными учеными в СМИ, не прошла незамеченной. В своем Послании Президент РФ Д.А. Медведев отметил бесперспективность формы госкорпораций в современных условиях. Они, по его словам, должны быть по завершении их деятельности ликвидированы или преобразованы в акционерные общества, контролируемые государством.¹⁴ Однако, пока никаких подвижек в этом вопросе не видно.

На основании всего вышеизложенного можно говорить о наличии организационно-правовых аспектов системного кризиса власти в России.¹⁵ Теоретическими основами функционирования и организации органов государства никто всерьез не занимается более 20 лет. А практика их организации и деятельности регулярно пополняется новыми институтами и вызовами современности. В связи с этим остро стоит вопрос о необходимости теоретико-концептуального осмысления данной проблемы как важного элемента правовой системы, в том числе национальной безопасности и права на “хорошее управление”.

---

¹⁴ Послание Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию РФ // РГ. 2009. 13 ноября. С.4.

¹⁵ Плетников В.С., Плетникова М.С. Организационно-правовые аспекты системного кризиса власти. Сборник “Актуальные проблемы истории, политики и права”. – Екатеринбург, Уральский юридический институт МВД России, 2009. – с.56 и далее.