

печения эффективного правового регулирования оценочной деятельности, регламентирующими стандарты оценочной деятельности (в т. ч. методологию проведения оценки собственности) и условия ее лицензирования.

К сожалению, отсутствие названных федеральных нормативно-правовых актов по истечении уже двух лет после принятия Закона крайне негативно сказывается на отношениях, связанных с использованием как частной (в том числе корпоративной), так и публичной собственности.

Установление единых на всей территории страны федеральных стандартов оценки, правил лицензирования и контроля оценочной деятельности позволит решить проблемы, связанные с определением рыночной цены собственности для целей налогообложения, с созданием единого реестра недвижимости, а также будет являться одной из предпосылок обеспечения правового урегулирования отношений по управлению государственной и муниципальной собственностью.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».
2. Витте С. Ю. Конспект лекций о Народном и государственном хозяйстве. М., 1910.
3. Гевирц Я. А. Квартирные цены в Петрограде // Архитектурно-художественный еженедельник. 1915. № 34.
4. Гуревич М. Б. Применение некоторых методов математической статистики оценки недвижимого имущества г. Ростова Ярославской губернии. Ярославль: Губернское земство, 1912-1913.
5. Гейслер М. Ф. Домовладение и определение его доходности. Сибирь: Типография А. Хомского и К°, 1905.
6. Захваткин М. И. Основания и нормы для оценки городских недвижимых имуществ г. Екатеринбурга. Екатеринбург, 1912.
7. Налоги и налоговое право: Учебное пособие / Под ред. А. В. Брызгалина. М., 1998. С. 350.
8. Информация Счетной палаты Тюменской области по результатам проведения оценки эффективности использования областной собственности (анализ поступления в областной бюджет доходов от государственной собственности в период с 1996 по 1998 годы). Тюмень, 2000.
9. Ковалев А. Оценщики готовятся к оценке // Оборудование, рынок, предложения, цены (Приложение к журналу «Эксперт»). 2000. № 1.
10. Поддержка реформ с последующим разоблачением // Российская газета. 2000. 6 ноября.
11. Черник Д. Г. Основы налоговой системы. М., 1998. С. 73.

*Сергей Алексеевич ДЕНИСОВ –
заместитель заведующего кафедрой
теории и истории государства и права
Института государства и права,
кандидат юридических наук*

УДК 340. 132. 8

НЕЙТРАЛИЗАЦИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВА

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

The author investigates some factors that weaken law preserving activity of governmental bodies.



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

Всякие **революционные преобразования** означают отказ от прежней системы норм. Это происходит открыто, в форме прямой отмены действия отдельных законов, или скрытно, путем снижения активности правоохранительной деятельности. Люди и организации, стоящие на страже закона, как правило, преданы тем ценностям, идеалам, которые закрепляются в охраняемых законах. Поэтому смена власти сопровождается отказом от существовавших ранее органов охраны порядка, увольнением с государственной службы людей, работавших в этих органах, а то и преследованием их. Временное правительство после февральской революции 1917 года в России упразднило Департамент полиции Министерства внутренних дел, Отдельный корпус жандармов, охранные отделения, Особое присутствие правительствующего сената [1]. Октябрьская революция 1917 года в России полностью уничтожила старую полицию и суды. В ходе реформ в России 90-х годов XX века были устранены органы народного и партийного контроля, которые несли на себе основной груз по надзору за государственным аппаратом и обеспечивали определенный уровень дисциплины государственных служащих. В декабре 1993 года был ликвидирован следственный аппарат в органах безопасности. Через некоторое время он был восстановлен с новым составом сотрудников [2]. Конечно, разрушение системы правоохранительных органов неизбежно приводит к росту правонарушений.

Революции — это всегда передел собственности. Идущие к власти группы заинтересованы в низком уровне правоохраны в такие периоды. Это позволяет им более ускоренно произвести передел общественных благ. Например, в начальный период реформ в России в министерствах были ликвидированы контрольные органы, способные осуществлять проверки и ревизии на государственных предприятиях [3]. Международные наблюдатели отмечают, что властные элиты посткоммунистических стран извлекли колоссальную выгоду из отсутствия надлежащего надзора за законностью, благодаря этому присвоив себе значительную долю общественного достояния [4].

Создание в ходе реформ государственного аппарата новой системы правоохраны требует времени. На подготовку высококвалифицированных специалистов уходят годы. Часто не ясна концепция строительства новой системы органов государства. Возникает ситуация, когда одни органы лишаются контрольных функций, а другие оказываются не готовы их исполнять. В частности, во многих посткоммунистических странах прокурорские органы были ослаблены, а суды не смогли взять на себя их функции по надзору за законностью и защите прав человека. Произошло общее ослабление контрольных функций государства [5].

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

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

создаются при каких-либо иных органах, которые оказываются вне общественного контроля. По Конституции Украины 1996 года прокуратура Украины попала под контроль законодателей. Генеральный прокурор ответствен перед Верховной Радой и может быть отправлен депутатами в отставку [6]. В других странах контроль над прокуратурой захватывают исполнительные органы. Так, в Польше функции генерального прокурора перешли министру юстиции. Прокуратура превратилась в орудие исполнительной власти. При этом ссылки делались на зарубежный опыт (США и другие страны) [7], но игнорировались факты того, что в странах Запада высока активность граждан в защите своих прав через суд, развиты контрольные функции парламента, в США существует институт независимого прокурора [8]. В специальных исследованиях отмечается, что прокуратура Румынии по Конституции 1991 года полностью попала под пяту исполнительной власти, хотя формально относится к судебной ветви власти [9].

Активные старания по ослаблению прокуратуры в России предприняли представители судебной власти. Ежегодно прокуратура добивается отмены большого количества судебных решений на основании их незаконности или необоснованности. Стремление судей к полной безответственности порождает идеи превращения прокуратуры в орган обвинения, работающий при суде и под контролем суда. В начале 90-х годов появились предложения лишить прокуратуру права опротестования приговоров и решений суда, права приостанавливать судебные постановления [10]. В проекте Федерального конституционного закона «О судах общей юрисдикции в РФ» предлагалось лишить прокуратуру права на рассмотрение жалоб в порядке надзора и опротестования вступивших в силу решений [11].

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

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

Правовое обеспечение самостоятельности органов правоохраны не приводит к ликвидации их **финансовой и хозяйственной зависимости** от различных властных структур или даже частных лиц. Высшие органы власти России в прошедшее десятилетие систематически нарушали ст. 124 Конституции РФ 1993 года и не обеспечивали достаточное финансирование судов из федерального бюджета. В 1995 году потребности судов были удовлетворены федеральным бюджетом только на 8 % [12]. Остальные расходы, естественно в обмен на какие-то услуги, оплатили местные власти или частные спонсоры. Федеральный закон «О прокуратуре РФ» 1995 года переложил заботу о предоставлении жилья прокурорам и следователям (п. 6 ст. 44), об



установке телефонов, обеспечении служебными помещениями (п. 2 ст. 52 закона) на органы исполнительной власти субъектов РФ и местного самоуправления. Фактически, предоставление прокуратуре всех этих благ ставится в зависимость от личных отношений прокурора и главы администрации региона (13). Дело доходит до того, что генеральный прокурор получает квартиру по распоряжению руководителя Управления делами Президента РФ, в отношении которого стоит вопрос о привлечении к уголовной ответственности [14]. В таких условиях контрольно-надзорным органам трудно подчиняться только закону. Приходится подчиняться конкретным властным субъектам.

Государственные органы, попавшие под контроль обособленных управленческих групп, начинают в первую очередь работать в интересах этих групп: собирают компрометирующий материал на их политических противников, осуществляют избирательное привлечение к юридической ответственности. Выполнение общественно значимых задач отодвигается на второй план. Есть примеры, когда контрольные функции под давлением заинтересованных лиц вообще не исполнялись. Так, В. Савицкий указывает, что Президиум Верховного Совета СССР, на который, в соответствии с Конституцией СССР, возлагалась функция конституционного надзора, фактически ее не выполнял, поскольку зависел от высшего партийного руководства КПСС [15]. Последнее рассматривало Конституцию как идеологический документ, имеющий чисто пропагандистское значение. Провозглашенные в ней принципы были заведомо декларативными и не подлежали реализации.

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

Понижает качество работы подразделений правоохранительных органов и их сотрудников **неглубокая специализация** в работе. Если на Западе принято разделение судов на административные, финансовые (налоговые), торговые, патентные, по трудовым спорам, по делам несовершеннолетних, то суды общей юрисдикции в России универсальны. Судья вынужден поддерживать свои знания по широкому спектру вопросов, а в результате — они оказываются неглубокими. Отсюда низкий профессионализм кадров. Генеральный прокурор СССР Н. Трубин отмечал, что наделение прокуратуры широким набором функций только ослабляет ее, порождает дилетантизм и показную активность [16].

Успешная работа контрольно-надзорных органов, построенных на основе принципа **централизации** [17], во многом зависит от руководства этих органов. Назначение руководителем такого органа некомпетентного человека приводит к развалу работы всей управляемой им системы. Например, по свидетельству историков, вручение руководства петербургской полицией Б. Х. Миниху, который, по собственному признанию, был не сведущ в делах внутреннего управления империей, приводит к тому, что полиция в этот период переживает упадок [18].

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

ние и освобождение от должности генерального прокурора РФ Советом Федерации по представлению Президента РФ (ч. 2 ст. 129 Конституции РФ 1993 года) позволяет региональным элитам, из которых состоит верхняя палата, и Президенту вывести из-под надзора прокуратуры опекаемых ими лиц. Список «неприкасаемых» увеличивается в силу того, что назначение прокуроров субъектов РФ происходит по согласованию с руководством этих субъектов (ч. 3 ст. 129 Конституции РФ). Прокурор попадает в зависимость не только от главы региона, но и от депутатов законодательного собрания региона. Отмечается, что генеральный прокурор, будучи назначенцем «Кремля», избегает задевать высокопоставленных представителей московской политической элиты, а если не соблюдает этого правила, то с ним случается то, что произошло с Ю. Скуратовым (19). Ст. 129 Конституции РФ 1993 года «повергла независимость прокурорского надзора», «ставит прокурорский надзор в зависимое от власти положение», «умаляет роль прокуратуры в системе органов государственной власти» — считают прокурорские работники [20].

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

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

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

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

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

Затрудняет расследование и привлечение к юридической ответственности усложненный процессуальный порядок осуществления этих действий.

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

ции Украины 1996 года прокуратура совсем лишается функции общего надзора. В СССР прокуроры фактически выполняли функции уполномоченных по правам человека на безвозмездной для жалобщиков основе. Сегодня гражданам предлагается нанять адвоката и с его помощью отстаивать свои права в суде. Поскольку этот процесс очень длителен и требует немалых затрат, то значительное количество конституционных и иных прав человека и гражданина в стране остаются не защищенными, декларативными [21]. К тому же результату приводит расширение в законе перечня дел частного обвинения. Исследователи отмечают, что стремление лишить прокуратуру функций общего надзора фактически направлено на выведение исполнительной власти из-под прокурорского надзора, обеспечивающего, в отличие от суда, оперативную реакцию на беззаконие [22].

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

ЛИТЕРАТУРА

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