

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

А.Н. АРИНИН

Государство для человека: новая стратегия развития России

Новые реалии третьего тысячелетия ставят перед системами государственной власти суровую необходимость - объективно взглянуть на себя и на человека. Ибо любая государственная система устойчива только тогда, когда она сохраняет способность развиваться и изменяться при изменении внешних условий. И вопрос существования государственной системы власти сегодня - это вопрос о возможности ее перестройки, причем принципиальной, и прежде всего в данном контексте встает проблема смены приоритетов. Это означает отказ от идеи "человек для государства" в пользу принципа "государство для человека". Только в таком случае государство начнет чутко прислушиваться к происходящим в обществе процессам, поставит своей основной задачей создание благоприятных условий для самопознания и освобождения личности. Такая власть должна бояться опоздать, отстать в своем развитии от личностей и использовать энергию личностей, прежде всего самых ярких, самых свободных и передовых, ибо их энергия вдохновляет всех остальных.

Только такая власть, выбросившая на свалку истории насилие, агрессию, психотронные методы воздействия на людей, сможет сохраниться, сделаться гибкой, быстро и чутко реагирующей на происходящие в обществе процессы и тем самым уже не противопоставлять себя гражданскому обществу, но быть с ним в гармоничных отношениях. Разумеется, дисбалансы при этом обязательно останутся, но иные, неантагонистические, и вопрос государственного управления станет вопросом партнерских отношений власти и граждан. В свою очередь гражданское общество является главной движущей силой реформирования власти.

Но что такое гражданское общество? И есть ли оно в России? Этот вопрос все громче звучит повсюду, но не находит внятного ответа. В отечественной политологии и социологии напущено столько тумана, что уяснить что-либо почти невозможно.

Одни представляют гражданское общество как сумму всех "негосударственных" чувств, мыслей и действий граждан, их способность к самоорганизации. Проще говоря, государство - это одна сфера, а гражданское общество - совсем другая. Так сказать, два противоположных полюса: один олицетворяет отрицательную энергию, другой - положительную. Государственники приписывают знак "минус" гражданскому обществу, в котором видят только хаос и смуту. Вожди оппозиции и их клиентелы усматривают главное зло в нынешнем государстве, обещая заменить его собственным - хорошим и справедливым - правопорядком.

Существуют, правда, и иные мнения. Они сводятся к описанию всякого рода частных, хотя и важных признаков политической жизни - различиям религий, идео-

А р и н и н Александр Николаевич - доктор политических наук, директор Института федерализма и гражданского общества.

логий, возрастов, пола, этнического состава, языка и др. В итоге гражданское общество как бы распадается на десятки и сотни гражданских обществ - земляческих, губернских, партийных, конфессиональных, семейных, групповых и так далее. Вплоть до каждой личности, каждого Я как самостоятельного и самодостаточного "общества" человека с самим собой. В итоге, по сути, все сводится к идее индивидуализма и анархии.

Наконец, весьма широко распространена и даже господствует точка зрения, что в России не было, нет и, видимо, никогда не будет настоящего гражданского общества, а было, есть и будет одно сплошное государство. Народ, население, граждане, люди, личности есть, а вот гражданского общества нет. При этом обычно добавляют: и слава Богу, что этого общества нет и не предвидится. И полагают, что в том-то и состоит "соборность" России и ее особая "миссия" в мире.

Некоторые же возражают им, говоря даже, что и государства-то настоящего нет, а так - сплошное недоразумение. Другое дело, Европа или Америка. Там, конечно, господствует право, царит демократия, крепок средний класс, а посему хорошо работает государство, и давным-давно сложилось и продолжает уверенно функционировать не то что гражданское, а почти самоуправляемое общество счастливых и умных людей. Я, конечно, утрирую, но логика фанатичного западничества именно такова.

Если говорить серьезно, то, по моему мнению, и у нас в России, несмотря на все трудности, ошибки и страдания, было, есть и будет гражданское общество. Вопрос в том, как оно устроено? Насколько оно свободно в своих действиях, способно ли воздействовать на государство и политическую жизнь страны? Другими словами, насколько каждый гражданин *готов к ответственности за свой личный выбор судьбы и задумывается ли он об ответственности за судьбу страны*. Вот критерий зрелости гражданского общества. Таким образом, речь идет не о характеристике формального статуса граждан, или их правах, о благосостоянии, семейном положении и т.д., а о свободе выбора и ответственности человека за собственный жизненный путь, о характере духовных и деятельных всегосударственных связей разных личностей в одном государстве и в определенное историческое время.

Все мы - члены нынешнего российского общества, а значит, *объективно соединены между собой невидимыми гражданственными (и гражданскими) узами*. Это узы разделения и перераспределения ответственности между гражданами, ибо каждый человек берет на себя такую меру ответственности, какая ему по силам. В гражданском обществе, на мой взгляд, главное - не солидарность его членов по каким-либо принципам, а разделение, в первую очередь, разделение ответственности. В идеале каждый человек, конечно, должен брать на себя посильное бремя ответственности, и в этой добровольно избираемой степени ответственности отражается степень свободы человека. Именно такое сообщество свободных, деятельных и ответственных личностей и есть реальное, живое, а не мифическое гражданское общество.

Теоретик-политолог переводит жизнь людей в абстрактную категорию (гражданского общества), но важно понять реальную многомерность присутствия человека в социуме. Одна из ипостасей экзистенции и выражается в гражданской самодетельности, самовыражении. Но это только одна социополитическая ипостась, а их у каждого человека много - и труд, и долг, и семья, и служба, и забота о ближних, и творчество, и многое другое. Наиболее естественными являются те, которые созревают внутри и независимо от внешнего давления.

Еще в XVII веке Я. Бёме прекрасно сказал: "Кто покоится в собственной воле, как дитя во чреве матери, и представляет руководить собою и направлять себя той внутренней основе, из которой возник человек, тот всех благороднее и богаче на земле" (цит. по [1]). Только человек - основа всего и только в себе, в своей внутренней основе постигает он себя и мир, обретает свободу, волю и энергию. Человек - сам творец своей жизни, а государство и общество могут лишь обеспечить ему условия

для самопознания и саморазвития. В этом и заключается их главная и единственная задача.

Гражданское общество - понятие не юридическое или политическое, а *духовное и энергийное*. Ведь речь идет именно об энергийных проявлениях (отношениях) личностей в социуме, не подчиненных формальной необходимости, даже нарушающих ее по своей воле и часто вопреки воле государства. Это и есть проявление социальной энергии человека, гражданина, его внутреннего категорического самоимператива, его возбужденной воли. Гражданское общество представляет собой огромное невидимое поле таких воли и энергий многих индивидуумов, сознающих себя не только свободными людьми, но и ответственными членами своего рода. Это не масса физических тел, а социальное сотворчество душ, коллективный дух, или, как говорил Гегель, "народный дух". Зауживать его моралью и правом возможно, но бесперспективно: дух все равно выйдет наружу, ибо он есть жизнь человеческой души, ее творчество.

Гражданское общество - категория не абстрактная, а экзистенциальная. Она отражает всего лишь специфический образ воли людей к жизни, их стремление к самоорганизации ради обеспечения жизни своей и своего потомства. Для этого людям приходится изменять существующие социальные обстоятельства, постоянно воздействовать на власть и других людей, искать самовыражение внутренней энергии. Это и будет то, что мы называем гражданским обществом.

Условия становления и развития гражданского общества

Фактически историю гражданского общества можно представить как историю становления человека Человеком, как историю борьбы людей за свободу выбора своего жизненного пути и ответственности за него. Как показывает исторический опыт, для эффективного развития гражданского общества необходимы три условия.

Первое общее условие - *личностная автономия*, которая понимается не просто как личная свобода человека, а как единство внешних и внутренних возможностей его развития. Реализация внутреннего потенциала человека немыслима вне институциональных рамок, посредством которых человек реализует свою свободу выбора. Отсюда второе необходимое условие - *демократическое устройство государства*. Именно демократия есть политическая форма существования гражданского общества, в которой оно находит свое сосредоточение. Наконец, в качестве третьего условия выделим *господство в обществе гражданского права* - права собственности человека как наиболее полного, неограниченного права, права вообще.

Таким образом, необходимое условие функционирования гражданского общества - существование свободной личности. Ее характеризуют, с одной стороны, высокий уровень индивидуальной автономии по отношению к обществу вообще и к государственной власти в особенности. Такая личность выступает как самоценная и самодостаточная сила. С другой стороны, такой личности присущи способности как взаимодействовать с другими личностями во имя общих целей, интересов, ценностей, так и подчинять свои частные интересы и способы их достижения общему благу, выраженному в правовых нормах.

Для формирования нового гражданского общества необходимы определенные институциональные предпосылки, прежде всего минимум демократических прав и свобод, а также рыночная экономика, которые создают возможности как для свободы личности, так и для самоорганизации граждан. Важный институт такой самоорганизации - демократические выборы органов государственной власти. Регулярно повторяющиеся выборы - это периоды безраздельного доминирования гражданского общества над государством. Итогом данного господства над иерархией оказывается обновленное государство, способное в течение определенного периода находиться в известной гармонии с гражданским обществом.

Говоря о гражданском праве как об одном из необходимых условий развития гражданского общества, мы имеем в виду верховенство основы личной собственности

человека - его жизни. Именно личная собственность человека - его жизнь - обеспечивает верховенство права собственности перед любым другим правом, неспособность какого бы то ни было права поглотить право собственности окончательно и навсегда. Вот почему ограничение собственности - это ограничение свободы, автономии, самостоятельности индивидуума, которые сами по себе являются единственным источником благосостояния и развития человека.

В этой связи, говоря о приоритете личной собственности, без которого невозможно развитие гражданского общества, я имею в виду свободу человека, поскольку в конечном счете главным субъектом собственности выступает именно человек. Поэтому любая форма собственности (частная, государственная, муниципальная и т.д.) вторична по отношению к главному субъекту - человеку. Следовательно, без признания, соблюдения и защиты личной собственности человека невозможна реализация его прав.

В современной России, к сожалению, проблема собственности мыслится в упрощенном виде. Это находит свое отражение в законодательстве, когда собственность трактуется лишь как собственность на вещи и на рабочую силу. Например, в Гражданском Кодексе Российской Федерации проблема собственности, согласно ч. 1 ст. 212 сводится к признанию частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности. Между тем, говоря о сути собственности, я имею в виду исключительно форму бытия свободы лица, ибо главный субъект собственности - человек.

В этом плане представляется крайне важным по-новому рассмотреть в российском законодательстве, и в первую очередь в Гражданском Кодексе, вопрос о праве человека распоряжаться своей жизнью по личному усмотрению, как важнейшим видом своей собственности. Исходя из этого можно выстроить процедуру развития видов и форм собственности и определить роль государства в регулировании отношений собственности на его правовом пространстве. При этом демократическое правовое государство не может не исходить из основополагающего принципа приоритета прав человека.

Таким образом, *свобода выбора и ответственность человека - важнейшее условие социального, правового, экономического, политического, культурного прогресса*. А потому нравственная обязанность гражданина заключается в *самосовершенствовании*, без которого невозможно совершенствование общества.

Государство и общество

После распада СССР на политической карте мира появилось новое государство - Российская Федерация. За прошедшее десятилетие оно сумело сформировать свои главные институты, принять свою Конституцию как закон, имеющий прямое действие. Однако до сих пор продолжается дискуссия о характере и структуре нашего государства.

Так уж сложилась российская история, что вплоть до начала XX века у нашего государства не было граждан, а жители страны рассматривались в качестве подданных государя. То есть правилом было: "Человек для государства". В советский период было декларировано, что государство встает на службу человеку, но этот лозунг, как и многие другие, остался на бумаге, на практике же действовало старое, привычное правило.

Не удивительно, что в отечественной политической элите, во многом рекрутированной из прежней партноменклатуры, столь сильна привычка руководствоваться не законом, а старым правилом, и жить "по понятиям" и "по усмотрению начальства". Слабость демократических традиций не позволила в 1991-1993 годах сформировать сильное демократическое государство, ориентированное на защиту интересов и прав всех его граждан, т.е. "государства для человека". А последующее кумулятивное нарастание авторитарной тенденции в политике и доминирующие корпоративно-олигархических интересов в экономике свидетельствуют о слабости и хрупкости возрожденной российской государственности.

Опыт прошлого десятилетия показывает, что авторитарное и олигархическое государство не может быть сильным, так как оно защищает интересы всего нескольких процентов граждан, тогда как огромное большинство (неимущие и малоимущие граждане и "средний класс") чувствует себя абсолютно незащищенным. Только сильное демократическое государство, олицетворяющее гражданское согласие по основным направлениям внутренней и внешней политики, способно в своей повседневной практике служить человеку и защищать его интересы и права. И лишь в таком государстве единственным источником власти становится его народ.

В демократической республике граждане прямо и через своих представителей участвуют в принятии решений и осуществляют контроль над деятельностью властных структур. Иными словами, *правило "человек для государства", которым руководствуется бюрократия, должно быть отброшено, и в жизнь воплощен иной принцип - "государство для человека"*. Этот тезис на словах одобряют и многие представители российских официальных властей, но дело не двигается с места, более того, ситуация даже ухудшается. Вместо того чтобы стать "общим делом" граждан, посттоталитарное государство в силу своего номенклатурно-чиновничьего, олигархического и патерналистского характера оказалось частным делом федеральной, региональной и отраслевой бюрократии, новых политико-экономических элит, пронизанных коррупцией и связанных с организованной преступностью.

Не случайно поэтому в обществе так резко снизился авторитет власти. Если в 1990 году по данным социологических исследований ВЦИОМ 18% опрошенных считали, что люди во власти озабочены только своими привилегиями и доходами, то в 1998 году таковых стало уже 57%. В 1990 году лишь 23% опрошенных соглашались с тем, что для чиновников главное - сама власть, а в 1998 году доля придерживающихся этого мнения выросла до 49% [2].

Опыт постсоветской России показывает, что при отсутствии ответственной государственной власти нет речи о защите прав и свобод человека, реальном верховенстве обязательных для всех законов, не может существовать единое экономическое пространство и правовое государство. В стране не реализуются декларированные в новой Конституции Российской Федерации всеобщие права человека и гражданина, зато доминирует практика корпоративизма и номенклатурно-чиновничьих усмотрений. Действует множество установленных общефедеральными и региональными властями особых прав-привилегий, специальных правовых режимов, разного рода льгот и исключений из общих правил - в пользу отдельных лиц, социальных слоев, различных финансовых, экономических и этнических групп, профессий, корпораций и территорий.

Все эти антидемократические, по существу нефеодалные, права-привилегии мешают формированию и развитию в России сильного правового государства и гражданского общества. Сложившаяся ситуация способствовала созданию политической среды для нарастания социальных, политических и национальных конфликтов, для экономической и иной преступности. Все это сопровождается криминализацией всех основных структур, отношений и форм жизнедеятельности государственной власти и общества.

Думаю, что сложившуюся в России ситуацию нельзя сколь-нибудь существенно изменить в прогрессивном направлении простой корректировкой старого курса. Необходим качественно иной курс преобразований. Он должен быть основан на *стратегии последовательного движения к новому типу российского государства, в котором человек, его права и свободы являлись бы высшей ценностью*. Под правами человека здесь, как представляется, надо понимать не совокупность гражданских, политических, социальных, экономических и культурных прав, а естественные, универсальные права человека, основанные на свободе и равенстве.

Главное для человека - свобода, которая должна быть органичной средой его обитания. Именно в такой среде человек избирает свой собственный жизненный путь, реализует свои интересы и развивает свои способности. Ж.-Ж. Руссо считал, что "эта

общая свобода есть следствие человеческой природы. Ее первый закон - забота о самосохранении, ее первые заботы - те, которые человек обязан иметь по отношению к самому себе, и как только человек достигает разумного возраста, он становится своим собственным господином, будучи единственным судьей тех средств, которые пригодны для его самосохранения" [3].

Осуществляя новую стратегию устойчивого развития страны, государству не следует вмешиваться в частную жизнь человека и мешать самореализации его личности. Устанавливая определенные правовые нормы и обеспечивая их соблюдение всеми своими учреждениями и всеми гражданами, оно обязано очерчивать те пределы, в которых гражданин может действовать по собственному усмотрению, не посягая при этом на права и свободы других граждан. Свобода выбора включает ответственность перед самим собой, которая становится не тяжким грузом, а творческой силой. По этому поводу А. де Токвиль замечал: "Искусство жить свободными способно творить чудеса, но в то же время нет ничего труднее, чем учиться жить свободными" [4].

Таким образом, российская государственная власть должна, наконец, осознать, что права человека приоритетны. В этом, как представляется, и состоит главная идея современного развития России. Для ее реализации необходимо, чтобы все субъекты политики руководствовались следующими основополагающими принципами:

- верховенство закона;
- разделение властей;
- равноправие граждан;
- участие граждан в управлении государством;
- свобода совести;
- свобода слова, собраний, ассоциаций;
- гарантии государственной защиты прав человека.

Возникает естественный вопрос: "Если все эти принципы записаны в Конституции Российской Федерации 1993 года, почему же они до сих пор не реализуются в полной мере?". При ответе на него можно назвать множество разных причин исторического и культурного порядка. Отметим, по моему разумению, наиболее важные из них.

Во-первых, это слабость гражданского общества и его основных институтов, слабость российской демократии. Отвечая "критикам демократии", К. Поппер писал: "Демократические институты не могут улучшаться сами - их улучшение зависит от нас. Проблема улучшения демократических институтов - это всегда проблема, стоящая перед личностями, а не перед институтами" [5]. В самом деле, любая демократия есть не что иное, как *постоянная борьба граждан за свои права, за партнерскую, ответственную, честную и эффективную государственную власть*. Поэтому все зависит от гражданской активности людей, их творческой и жизненной энергии, уровня культуры и образования, нравственности и правового мышления.

Во-вторых, это неразвитость чувства гражданского и личного достоинства и нехватка умения отстаивать его цивилизованным образом. В этом отношении уместно напомнить справедливые слова Р. Иеринга: "Кто не чувствует, что в том случае, когда беззастенчиво нарушают и попирают его право, вопрос идет не просто об объекте этого права, но об его собственной личности, кто в подобном положении не испытывает стремления защитить себя и свое право, тот уже человек безнадёжный" [6].

В-третьих, слабость нашего государства, особенно судебной власти - низкий уровень правовой культуры. В большинстве случаев государственные служащие и должностные лица не привлекаются к ответственности за нарушения прав и свобод граждан и их объединений. Все еще господствуют "телефонное право", "политическая целесообразность" и "усмотрение вышестоящих начальников".

Нельзя не видеть, что для исправления существующей ситуации явно недостаточно мер по воспитанию личности как активного субъекта общества. Необходима *сильная государственная воля* в применении как правовых, так и политических, административных и экономических методов воздействия. Если говорить о правовых формах, то

прежде всего надо использовать акты, позволяющие привлекать к ответственности должностных лиц, нарушающих Конституцию страны и федеральное законодательство. В этой связи уместно напомнить, что ст. 45 Конституции гарантирует государственную защиту прав и свобод человека и гражданина.

Важным законом, усиливающим ответственность высших должностных лиц, депутатов законодательных собраний субъектов федерации за нарушения Конституции и федерального законодательства является закон "Об общих принципах устройства законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации". Актуален также федеральный закон "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации". Известно, что многие договоры, заключенные федеральным центром и субъектами федерации противоречат Конституции и федеральному законодательству. Согласно п. 2 ст. 32 данного закона эти договоры и соглашения подлежат приведению в соответствие с Конституцией России названным федеральным законом в течение трех лет со дня его вступления в силу. А п. 3 ст. 32 Закона гласит: "Субъектам Российской Федерации необходимо привести свои законы и иные нормативные правовые акты в соответствие с настоящим федеральным законом в течение 12 месяцев со дня его вступления в силу". Напомним, что этот закон был подписан Президентом РФ 24 июня 1999 года.

Многие правовые коллизии позволяет разрешить Закон "О процедурах преодоления разногласий и разрешения споров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации". Данный закон, принятый Государственной Думой в третьем чтении в июне 1999 года, затем был отвергнут Советом Федерации. Высшие должностные лица субъектов федерации, разумеется, были недовольны тем, что в соответствии с ним придется нести ответственность за нарушения Конституции Российской Федерации и федерального законодательства. Они по-прежнему хотят оставаться вне правового поля, решать все правовые разногласия с федеральной властью келейно, без юридических процедур и правил.

Однако с мая 2000 года благодаря инициативам президента В. Путина в государственном строительстве наступил качественно новый этап преобразований. Законопроекты ("О порядке формирования Совета Федерации", поправки к закону "Об общих принципах устройства законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"), внесенные президентом в Государственную Думу, в разработке которых принял участие и наш институт, а также формирование федеральных округов открывают возможности для укрепления демократических институтов Российского государства, развития индивидуальной свободы личности, защиты прав человека.

Как известно, данные преобразования встретили определенную критику со стороны ряда руководителей исполнительной и законодательной власти субъектов федерации, а также бывшего в то время депутатом Госдумы Б. Березовского. Их возражения сводились к тому, что предлагаемые меры будто бы разрушают государственную власть. В действительности дело обстоит как раз наоборот, и, по-моему, критика предложенных законов была обусловлена влиянием ложных стереотипов, унаследованных от периода советского федерализма. Значительную роль здесь играет тот факт, что у многих ученых и политиков до сих пор не сложилось устойчивое понимание сущности и содержания этого понятия. Отсутствие общепринятого понимания природы и содержания российского федерализма, разумеется, сильно снижает эффективность его строительства.

По существу, в понятие "федерализм" разными авторами вкладывается совершенно различный смысл. Один подход, унаследованный от советских времен, можно охарактеризовать как "патерналистский", или бюрократический. Он предполагает, что федерализм строится сверху и является как бы благом, дарованным обществу властью.

С этой точки зрения, "федерализм" - элемент государственной политики, обеспечивающий, прежде всего, устойчивость существующей власти, договорившейся о разделении собственности, финансовых и материальных ресурсов, недр и политических полномочий. В рамках такой трактовки "федерализм" можно рассматривать как прикладной политико-правовой фактор, элемент договоренностей внутри самой власти, некоего политического торга между политическими элитами федерального центра и субъектов, обеспечивающий возможность эффективной самоорганизации власти. При таком подходе Россия представляет из себя сложное и противоречивое образование, с одной стороны, с конфедеративными, а с другой - с централизованными чертами.

В данном понимании федерализм сводится к этническому содержанию или межбюджетным отношениям центра и субъектов федерации. В нем не находится места правам человека и ценностям гражданского общества, проблеме отношений "общество - власть" как серьезному потенциалу влияния на развитие федерации в России. В результате оказывается, что права человека не защищены, а общество в который раз отчуждено от власти. Здесь не приходится говорить ни о каком самоуправлении граждан.

Думаю, совершенствование структуры и взаимодействия органов государственной власти, будучи исключительно важным для развития федеративных отношений, все же не цель, а лишь инструмент в достижении истинных целей федерализма, лежащих в сфере гуманистических и демократических ценностей. Поэтому я придерживаюсь другого подхода, заключающегося в том, что основная движущая сила федерализма - *воля граждан, стремящихся закрепить свои ценностные установки, права и свободы в качестве обязательных политико-правовых механизмов.* Такой подход исходит из признания природы "федерализма" как системы общественных, гражданских ценностей, положенных в основу государственного устройства. Суть понятия "федерализм", согласно этой точке зрения, в установлении между обществом и властью *партнерских отношений*, которые наилучшим образом обеспечивают граждан и интересы государства. Главное отличие такого подхода состоит в том, что федерализм становится *способом самоорганизации общества, а не власти.* Естественно, если мы говорим о самоорганизации гражданского общества, то в его основе лежат ценности основных прав и свобод человека.

Таким образом, внутренняя суть федерализма - гуманистическое, демократическое и правовое содержание гражданского общества. Это готовность граждан к диалогу различных точек зрения, уважение интересов не только целого, но и его составляющих, способность к социальной и политической консолидации на основе широкого общественного согласия. Система властных органов при этом выстраивается так, чтобы максимально удовлетворить интересы развития общества в соответствии с его ценностными целевыми ориентирами.

Структурно принцип федерализма реализуется гражданским обществом как определенная, обеспечивающая условия для позитивного развития организация его гражданских и государственных институтов, характеризующаяся четким распределением управленческих функций. И здесь возникает необходимость рассмотреть федерализм как структурно-технологический фактор организации и управления государственных и социальных систем.

Применительно к организации государственной власти и управления, федерализм предполагает закрепленное в конституционных и законодательных актах разделение государственной власти на федеральный и региональный уровень и распределение между органами власти разных уровней предметов ведения и полномочий, ресурсов и ответственности, отнесенных к компетенции органов государственной власти. При этом (что принципиально важно для федеративных систем управления) каждый уровень власти наделяется собственной компетенцией, в пределах которой обладает правом принимать самостоятельные решения, обладающие большей юридической силой, чем решения другого уровня.

Необходимо при этом отметить, что федеративные структуры оказываются жизнеспособными только при согласованных действиях федерального центра и частей (субъектов) федерации. Согласованность достигается как результат единого понимания целей и задач развития, гуманистических признаков и основных принципов федерализма и со стороны центральной власти, и со стороны субъектов федерации.

Говоря о социальной системе развития федерализма, важно подчеркнуть, что ключевой момент здесь - отнюдь не разграничение предметов ведения и полномочий между центром и регионами. Такое разграничение существует и в унитарных государствах. Федерализм в таком понимании не привносит ничего принципиально нового. Смысл подлинного федерализма - это самоуправление личности, свобода выбора и личная ответственность человека. Именно в интересах гражданина, его безопасности, ради обеспечения его демократических прав и свобод происходит политическое и правовое разделение власти на федеральную власть и власть субъекта федерации. Истинный федерализм основывается на принципе - государство для человека, а не человек для государства. В реализации этого принципа и заключается настоящая сила государства.

Поскольку главный субъект федеративного строительства - самоуправляющееся гражданское общество, постольку центральная задача современной России - формирование сильного гражданского общества. Вот почему, на мой взгляд, преобразования, начатые президентом России в мае 2000 года, укрепляют как раз гражданское общество, защищают права человека, развивают демократические институты государства. Однако внесенные законопроекты означают только начало пути к гуманистически понимаемому федерализму. Поэтому представляется актуальной разработка и принятие еще ряда законопроектов, посвященных защите прав и свобод человека, укреплению и развитию демократических институтов российского государства.

Правовые условия обеспечения прав человека

В этой связи коллектив Института федерализма и гражданского общества при участии ведущих правоведов страны разработал пакет законопроектов, призванных усилить ответственность должностных лиц и органов государственной власти за нарушения гражданских прав и свобод человека, отрегулировать процедуру федерального воздействия на власти и должностных лиц регионов, нарушающих своими решениями и действиями Конституцию и законы России, обеспечить реальное верховенство Конституции Российской Федерации на всей территории государства.

Первый закон - **"Об ответственности государственных органов и должностных лиц за нарушение прав и свобод граждан"** - ставит своей целью решение ряда юридических задач. Это:

- конкретизация конституционной обязанности государства по обеспечению соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина;
- выделение особого конституционно-правового вида ответственности, налагаемой на государственные органы и должностных лиц за нарушения прав и свобод граждан;
- определение круга государственных органов и должностных лиц, несущих такую ответственность (субъекты ответственности);
- установление критериев, в соответствии с которыми действия государственных органов и должностных лиц квалифицируются как нарушение прав и свобод граждан и влекут за собой применение мер конституционно-правовой ответственности (основания ответственности);
- предложение конкретных мер конституционно-правовой ответственности, применяемых за такие нарушения (санкции);
- разработка механизма применения конституционно-правовой ответственности (порядок применения ответственности).

Предметом закона являются не только общественные отношения, возникающие в связи с нарушением государственными органами и должностными лицами прав и

свобод человека и гражданина, применением конституционно-правовых санкций. Он направлен также и на *восстановление* нарушенных прав и свобод граждан в полном объеме.

При разработке закона мы учли, конечно, наличие разнообразных мер отраслевой юридической ответственности, которые могут применяться к государственным органам и должностным лицам. Но данный закон должен вычленил из всего многообразия юридической ответственности такой ее вид, как конституционно-правовая ответственность, которая, к сожалению, до последнего времени недооценивалась или вообще не учитывалась в механизмах обеспечения деятельности государственных органов и должностных лиц. Новым законом предлагается ввести следующие меры:

1. Объявление неконституционными (незаконными) актов и действий государственных органов и должностных лиц с предъявлением им требования исправить положение, возникшее в связи с нарушением прав и свобод граждан (с установлением конкретных сроков, обязанности представить информацию о принятых мерах и т.д.)

2. Обращение в суд для признания неконституционным нормативного правового акта государственного органа или должностного лица, нарушающего права и свободы граждан, и его отмены.

3. Обращение в суд для признания незаконным ненормативного правового акта государственного органа и его отмены.

4. Отмена компетентным государственным органом или должностным лицом акта или действия другого государственного органа или должностного лица.

5. Приостановление компетентным государственным органом или должностным лицом акта или действий другого государственного органа или должностного лица до решения вопроса об их признании неконституционными (незаконными) в установленном порядке.

6. Роспуск государственного органа.

7. Полное или частичное расформирование (переформирование состава) государственного органа.

8. Отставка государственного органа или должностного лица.

9. Временное приостановление полномочий государственного органа.

10. Временное отстранение от должности (приостановление полномочий) должностного лица.

11. Выражение недоверия или отказ в доверии одним государственным органом другому государственному органу или должностному лицу.

12. Выражение недоверия или отказ в доверии государственному органу или должностному лицу голосованием граждан.

13. Отзыв депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти и высшего должностного лица субъекта Российской Федерации голосованием избирателей.

14. Введение специальных режимов на территории, где имеют место массовые нарушения прав и свобод граждан, повлекшие тяжелые последствия.

Поскольку предлагаемый закон является актом рамочного, общерегулятивного и в немалой степени политического значения, он должен содержать общие принципы и критерии применения перечисленных мер на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации. Данный закон актуален и потому, что позволяет перейти от формального федерализма в России к подлинному, так как открывает возможности для налаживания диалога, партнерских отношений между обществом и властью, в чем, как уже говорилось, и видится смысл истинного федерализма.

Следующий закон пакета - **"О мерах по обеспечению соблюдения основ конституционного строя Российской Федерации субъектами Российской Федерации"**.

В международном праве и в среде исследователей конституционного права описанная в проекте закона практика получила наименование "федеральной интервенции". Однако мы воздержались от использования подобного термина, поскольку у нас исторически понятие "интервенция" связывается с иноземным вторжением на

территорию государства, с силовыми методами. Можно было бы использовать в названии закона гораздо более нейтральное понятие "федеральное вмешательство". Но "федеральное вмешательство" - средство или совокупность средств. Название же закона должно отражать его суть и цель. А они связаны с тем, что соответствующие меры направлены на обеспечение основ конституционного строя Российской Федерации. Хотя, вероятно, в тексте закона термин "федеральное вмешательство" использовать вполне уместно.

Есть и проблема прохождения подобного законопроекта через парламент. Думается, что закон с предлагаемым названием будет спокойнее восприниматься как в Государственной Думе, так и в Совете Федерации, поскольку слова "федеральное вмешательство", вынесенные в название акта, как бы ассоциируются с бюрократической централизацией государства, с великодержавными амбициями, в которых представители регионов традиционно подозревают центр. Обеспечение же единства конституционного строя на территории страны - естественная задача федеративного государства.

Закон должен определить также возможные виды нарушений основ конституционного строя, совершаемые действиями и актами органов государственной власти субъектов РФ. В частности, с учетом ст. 5 Конституции Российской Федерации это могут быть: нарушение государственной целостности Российской Федерации; нарушение единства государственной власти в Российской Федерации; нарушение принципа разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; нарушение равноправия и самоопределения народов Российской Федерации; нарушение равноправия субъектов Российской Федерации. Кроме того, соответствующие меры могут быть применены в целях защиты иных основ конституционного строя Российской Федерации и пресечения, в частности, таких нарушений, совершаемых органами государственной власти субъекта Российской Федерации, как систематическое или/и массовое нарушение прав и свобод человека и гражданина; запрет или воспрепятствование осуществлению институтов народовластия; нарушение суверенитета Российской Федерации; воспрепятствование законной деятельности на территории субъекта Российской Федерации федеральных органов государственной власти или их территориальных органов; самовольное возложение на себя функций федеральных органов государственной власти или их территориальных органов; воспрепятствование деятельности органов местного самоуправления; создание вооруженных формирований; самовольное введение особых режимов на территории субъекта Российской Федерации; способствование или попустительство в отношении деятельности, направленной на насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации, подрыв безопасности государства, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни. Безусловно, этот перечень не является исчерпывающим. В законе устанавливается перечень мер конституционной ответственности, применяемых органами государственной власти РФ в связи с названными нарушениями, а также порядок их применения.

Часть предлагаемых мер предлагается ввести впервые. Прежде всего это *временное введение особого режима правления на территории субъекта Российской Федерации, а также временное введение федерального правления в отдельной сфере общественных отношений, находящейся в ведении субъекта Российской Федерации, с приостановлением нормативного правового регулирования субъектом общественных отношений в этой сфере и подчинением соответствующих органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации федеральному органу исполнительной власти.* Такая мера назначается, когда субъект неудовлетворительно действует в соответствующей сфере и это вызывает ощутимые отрицательные последствия. Например, субъект должен рационально использовать находящиеся в его ведении природные ресурсы, в частности полезные ископаемые, леса, животный мир и т.д. Если он не предпринимает необходимых мер, более того, своим

бездействием или попустительством приближает экологическую катастрофу, указом Президента Российской Федерации, согласованным с Советом Федерации, может быть применена данная мера. Предполагается, что она может быть введена и по ходатайству самого субъекта Российской Федерации, если для осуществления необходимых мер у него не хватает ресурсов и организационных возможностей, а также по ходатайству соседних субъектов Российской Федерации.

Режим *временного прямого федерального президентского правления на территории субъекта Российской Федерации* означает прекращение полномочий законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Его введение связывается с тем, что данные органы власти не сделали все от них зависящее для эффективного управления в регионе, наведения правопорядка и обеспечения прав и свобод граждан. Решение о введении прямого президентского правления принимается Президентом Российской Федерации после предварительных консультаций с председателями Совета Федерации и Государственной Думы, Председателем Правительства. Режим вводится указом Президента, подлежащим утверждению Советом Федерации. Если Совет Федерации не утверждает указ, прямое президентское правление не вводится. Предельный срок прямого президентского правления определяется законом и не может быть более двух лет. Продление - в том же порядке, как и введение, но каждый раз не более чем на один год.

Законом прописывается также *использование расположенных на территории субъекта Российской Федерации войсковых формирований и ввод дополнительных войсковых формирований на территорию субъекта с целью устранения массовых беспорядков, угрозы и пресечения насильственных действий в отношении населения*. Применение данной меры может быть вызвано силовыми столкновениями между группами населения, в том числе на межнациональной или религиозной основе, когда усилий милиции и иных обычных служб охраны правопорядка недостаточно.

Не исключено также и использование ряда *материальных и финансовых мер*, заключающихся, например, в переводе во временное федеральное управление объектов государственной собственности субъекта при неудовлетворительном их применении либо использовании в ущерб Российской Федерации, населению, соседним субъектам. Финансовые меры применяются при неисполнении либо ненадлежащем исполнении федеральных норм в области финансово-бюджетного законодательства (отказ от перечисления в федеральный бюджет федеральных налогов, изъятие финансовых средств у муниципальных образований, ненадлежащее использование отчислений от федеральных налогов, федеральных дотаций, субвенций и т.д.), незаконном создании кредитных институтов, а также вторжении в федеральную компетенцию в финансовой сфере. Видами финансовых мер могут быть: приостановление перевода финансовых средств из федерального бюджета, приостановление банковских операций, закрытие финансовых счетов банков.

Отдельная глава предлагаемого законопроекта посвящена гарантиям законности при решении вопросов, связанных с обеспечением соблюдения основ конституционного строя субъектами РФ. Субъекты РФ наделяются правом доводить свою позицию до сведения Президента в связи с предполагаемым применением мер конституционной ответственности. Кроме того, органы государственной власти субъекта, в отношении которого применены меры конституционной ответственности, вправе обжаловать соответствующие действия и акты в Верховный Суд Российской Федерации. Право обжалования можно также распространить и на те органы, деятельность которых приостановлена или прекращена.

Третий законопроект из разработанного Институтом федерализма и гражданского общества пакета **"О порядке приведения в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством нормативных правовых актов субъек-**

тов Российской Федерации" тесно связан с предыдущим законом, поскольку во многих случаях нарушение прав и свобод граждан происходит на основании местных региональных законов. Но региональная правовая самостоятельность этим не ограничивается. В областях, краях и в особенности в республиках практически еженедельно издаются законы и другие акты, в той или иной степени нарушающие Конституцию России и федеральные законы. Поэтому предлагаемый законопроект преследует следующие цели:

- обеспечить соответствие нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству;
- предотвратить появление новых подобных актов;
- установить порядок приведения указанных актов в соответствие с Конституцией и законодательством Российской Федерации.

Для этого предполагается отрегулировать общие положения о необходимости соответствия нормативных правовых актов субъектов Конституции и федеральному законодательству согласно ст. 4,76 Конституции РФ; определить принципы соответствия Конституции России и федеральному законодательству нормативных правовых актов субъектов. И, главное, установить механизмы обеспечения соответствия Конституции и федеральному законодательству региональных нормативных правовых актов. Особенно важно определить в законе, что означает принцип соответствия нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации Конституции и федеральному законодательству. Мы предлагаем такие варианты проявления данного принципа:

- все без исключения нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации должны издаваться с соблюдением Конституции РФ и не могут ее нарушать;
- конституции и уставы субъектов должны соответствовать не только Конституции Российской Федерации, но и действующим федеральным конституционным законам и федеральным законам;

—конституции и уставы субъектов не могут регулировать вопросы, отнесенные Конституцией страны к ведению Российской Федерации;

—законы субъектов Российской Федерации принимаются только по вопросам ведения субъекта с соблюдением действующих федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также указов Президента Российской Федерации, заменяющих федеральные законы на период до их принятия;

—нормативные правовые акты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и/или высшего исполнительного органа государственной власти субъекта, а также иных органов исполнительной власти субъекта федерации принимаются с соблюдением действующих федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации.

В законопроекте отражен запрет на установление органами государственной власти субъектов условий действия нормативных правовых актов федерального уровня на территории данного субъекта. Сам Федеральный нормативный правовой акт может содержать какие-то особенности его применения (реализации) на территории того или иного субъекта. Они предопределяются компетентным федеральным органом на стадии подготовки и принятия акта, возможно - по предложениям самих субъектов. Самовольные же действия региональных властей недопустимы.

Закон должен содержать также запрет на заключение договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации о порядке применения федеральных нормативных правовых актов на территории того или иного субъекта. Поскольку Конституция Российской Федерации устанавливает принцип равноправия ее субъектов, двухсторонними договорами не могут устанавливаться специфические правила применения или неприменения нормативных актов на территории субъекта. Такие особенности могут быть заложены в

самом федеральном нормативном акте, а это означает, что заинтересованные участники общественных отношений получают исходную информацию уже в период подготовки и принятия нормативного акта и могут своевременно представить свои соображения.

В случае принятия упомянутого выше закона о федеральном вмешательстве могут быть применены соответствующие меры ответственности, если будет установлен заведомо умышленный характер действий государственных органов и должностных лиц субъекта. Пока же в законе можно установить, что после приведения в соответствие с Конституцией и федеральным законодательством нормативного правового акта субъекта федеральные органы могут ставить перед компетентными органами субъекта вопрос о досрочном прекращении полномочий органа или должностного лица, умышленно принявших нормативный правовой акт, противоречащий Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству.

И, наконец, последний, четвертый законопроект из предлагаемого пакета - **"О механизме реализации решений Конституционного Суда Российской Федерации"**. Напомню, что в период действия Закона "О Конституционном суде" 1991 года была предпринята попытка принять Закон "Об обеспечении исполнения решений Конституционного суда Российской Федерации". Он прошел первое чтение в Верховном Совете. Тот законопроект был краток и явно недостаточен для достижения поставленных целей.

В основу предлагаемого нами законопроекта закладывается качественно иная концепция, основанная на комплексном подходе к проблеме. Устанавливаются не только санкции, но и полномочия органов государственной власти, ответственных за надлежащее исполнение решений Конституционного Суда РФ, а также последовательность их действий при нарушениях закона. Возникающие при этом общественные отношения между органами государственной власти и должны стать предметом правового регулирования, что позволит снять ряд пробелов и неопределенностей действующего закона "О Конституционном Суде Российской Федерации". В частности, предлагается устанавливать полномочие Министерства юстиции в течение 10 дней с момента получения решения Конституционного Суда по определению конкретных процедур для его реализации. В случае неисполнения этих процедур министерство вправе поставить вопрос о привлечении виновного должностного лица к ответственности вплоть до освобождения от занимаемой им должности.

Все предлагаемые меры ни в коем случае не покушаются на какое-то ограничение демократии. Напротив, уважение и соблюдение законов - непереносимое условие защиты прав и свобод человека, строительства подлинного федерализма, неотделимого от демократии и правового государства. Сегодня в России сложилась ситуация, когда существует реальная угроза становлению этих институтов. И только от политической воли высшей власти страны, властей субъектов федерации, облеченной в должные правовые формы, зависит, будут ли Конституция и законы России уважаться и выполняться на всей территории страны. А значит, по большому счету, будут ли защищены права и свободы человека, сохранится ли единство страны.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Шопенгауэр А.* Об интересном. М., 1997. С. 184.
2. *Левада Ю.* Феномен власти в общественном мнении: парадоксы и стереотипы восприятия // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 1998. № 5. С. 14.
3. *Руссо Ж.-Ж.* Об общественном договоре. Трактаты. М., 1998. С. 202.
4. *Токвиль А.* Демократия в Америке. М., 1992. С. 188.
5. *Поптер К.* Открытое общество и его враги. М., 1992. С. 167.
6. *Иеринг Р.* Борьба за право. М., 1991. С. 3.