

А.Н. АРИНИН

Драва и свободы человека и эффективное развитие России

Мировой и отечественный опыт свидетельствуют, что успешное развитие общества и государства зависит от полноты реализации прав и свобод каждого из его граждан. Личность - творец сложных и многообразных общественных отношений: политических, экономических, правовых, конфессиональных, культурных, этнических и иных. Ее участие во всех этих сферах обеспечивается системой прав и свобод. Именно в них выражены основные притязания человека на достойную жизнь и благополучие. Такие права и свободы, как равенство всех перед законом, право на жизнь, свободу, достоинство и личную неприкосновенность, равноправие граждан, право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства, свобода совести, вероисповедания, свобода мысли и слова, право частной собственности, право участвовать в государственном управлении являются неотчуждаемыми и непосредственно действующими. От степени их реализации зависит благополучие общества и процветание государства.

Эта проблема в современном мире имеет как внутрисоциальное, так и внешнее значение. Национальные институты защиты прав и свобод человека дополняются институтами международно-правовыми, т.е. человек становится субъектом международного права. Эти процессы свидетельствуют об осознании мировым сообществом огромной роли, которую играют права и свободы человека в обеспечении эффективного национального и международного развития государства. Вот почему они *Представляют и главную цель, и важнейший инструмент любого демократического правового государства, стремящегося обеспечить свободу, благосостояние, достоинство, безопасность общества, высокую конкурентоспособность страны в мировом сообществе.*

Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека должно стать главной обязанностью государственной власти в России. Российскому государству еще предстоит изжить традиции отношения к человеку как к подданному - зависимому и послушному исполнителю команд и приказов. Опекунская, патерналистская политика государства, держащего общество в недоразвитом, незрелом состоянии по принципу "мы - ваши отцы, вы - наши дети", должна уступить место партнерским отношениям Междугражданином и властью. На смену диктату неэффективной и безответственной власти должны прийти инициатива и самоуправление граждан.

Соблюдение прав и свобод человека не только усиливает созидательный потенциал личности и способствует ее самосовершенствованию, но и укрепляет стабильность государства. Равноправные отношения общества и власти, развитые институты гражданского общества - неременное условие цивилизованного разрешения политиче-

ских и социальных конфликтов, примирения противоречивых и разнонаправленных интересов людей, гражданского и социального согласия в обществе. Без этого невозможны устойчивое и эффективное развитие страны, ее конкурентоспособность в мировом сообществе. Об этом должна постоянно помнить власть и ее лидеры, если они действительно озабочены тем, чтобы страна была устойчивой и жизнеспособной, если им небезразлично, какую память о себе они оставят. Уроки судеб А. Пиночета и Н. Чаушеску, С. Милошевича и Э. Хоннекера, А. Фухимори и Сухарто, многих других диктаторов и авторитарных лидеров современного мира убедительно учат: единственный способ сохранить доброе имя и достойную судьбу при власти и после нее - уважать, соблюдать и защищать права и свободы человека.

Однако в современной России они пока не стали высшей ценностью государства. Это обусловлено как предшествующей историей, так и современными проблемами. Выдвижение идеи прав и свобод человека как высшей ценности и закрепление ее в Конституции 1993 года было неизбежно для государства, объявившего о разрыве с тоталитарным прошлым. Но у власти, увы, впрочем, как и у общества, еще недостаточно внутренних нравственных ориентиров для признания и соблюдения прав и свобод личности. Поэтому идеи, закрепленные в новой Конституции, пока не стали, к сожалению, новым "общественным договором". Для этого необходимо время. Требуется определенный исторический опыт, чтобы эти права и свободы начали определять смысл, содержание и применение законов, деятельность исполнительной, законодательной и судебной властей, местного самоуправления. Пока же должностные лица исполнительной власти, представительная власть, нарушающие права и свободы человека и гражданина, практически не несут за это никакой ответственности, несмотря на существующее законодательство. А судебная власть по-прежнему ждет команды "сверху".

Главная причина такой ситуации - низкий уровень правовой культуры. И. Ильин замечал, что честным, верным, законопослушным можно быть только самому, по личной убежденности, в силу личного решения. Нет этого - нет и правосознания, человек превращается из гражданина в плута, в ловчицу, в авантюриста, становится не опорой правопорядка, а живой брешью в нем. Ильин пишет, что каждый человек в глубине своего правосознания налагает на себя духовно-волевое самообязательство гражданина. Отсюда потребность возвать к свободному самообязательству и к добровольной лояльности в душе гражданина. Государство держится только правосознанием граждан и власти [Ильин, 1992]. Нет необходимости доказывать, что в современном российском обществе еще недостаточно высок уровень правосознания. Увы, россиянин пока не утруждает себя и духовно-волевым самообязательством гражданина. Во многом поэтому в сегодняшней России не осуществлен главный принцип демократического правового государства - приоритет прав и свобод человека по отношению к любым государственным институтам и властным структурам.

Отсутствие психологической и духовно-нравственной опоры в правосознании россиян определяет пассивное отношение граждан к грубым фактам попрания их прав и свобод. Важно заметить, что каждый случай нарушения прав - это посягательство не только на интересы человека, но и на интересы всего общества. Безнаказанность такого рода нарушений разрушает и без того слабую правовую культуру общества, подрывает веру в устойчивость правовых и демократических институтов государства.

Р. Иеринг в этой связи подчеркивал, что борьба человека за право, сопротивление наглому беззаконию и нарушению прав личности есть *обязанность*. Это обязанность правомочного *по отношению к самому себе*, потому что таково повеление нравственного самосохранения. Это обязанность *по отношению к обществу*, потому что таково необходимое условие существования права [Иеринг, 1991].

До тех пор, пока правовая культура российских граждан не вырастет до необходимого уровня, пока идея прав и свобод человека не станет национальной идеей, способной объединить все общество, подвинуть его на новое правовое, политическое, социальное, экономическое и культурное созидание, не будут созданы и реали-

зованы на практике процедуры и институты обеспечения прав и свобод человека. Движение к этой цели предполагает формирование новой стратегии развития общества и государства.

Самоуправление личности - главная движущая сила развития общества и государства

Не секрет, что задачи общественного и государственного строительства на современном этапе решаются недостаточно эффективно. Во многом это обусловлено невысокой правовой и политической культурой граждан, ненадлежащим исполнением властью своих задач и обязанностей по защите прав и свобод человека, отсутствием целостной стратегии общественного и государственного строительства. Например, сегодня имеются два подхода к строительству современной России.

Первый, унаследованный от исторического прошлого, можно охарактеризовать, как "патерналистский", или бюрократический. Он предполагает, что общество и государство строятся "сверху" и являются как бы благом, дарованным гражданам властью. С этой точки зрения, гражданские отношения представляются не основой и движущей силой развития страны, а элементом государственной политики, обеспечивающим, прежде всего, устойчивость существующей власти, покоящейся на внутренних договоренностях о разделении собственности, финансовых и материальных ресурсов, недр и политических полномочий. Данный подход исходит из понимания строительства Российской Федерации как процесса договора властей разных уровней по разграничению полномочий, как некоего политического торга между политическими элитами федерального центра и субъектов федерации, обеспечивающего возможность внутренней самоорганизации власти. Яркая иллюстрация практического воплощения такого подхода - торг за спиной граждан вокруг возможности высших должностных лиц регионов избираться на третий срок.

При таком бюрократическом понимании общественных отношений на первый план выходят этнический фактор и межбюджетные отношения центра и субъектов федерации. Проблематика же прав и свобод человека и ценностей гражданского общества оказывается на обочине. Из общественных отношений выпадает главный их субъект, их истинный творец - гражданин, стремящийся к свободе и самоуправлению. В результате права и свободы личности оказываются незащищенными, а общество в который раз отчуждается от власти. Разумеется, в такой ситуации нельзя говорить ни о каком самоуправлении граждан. Не приходится удивляться, что сторонники такого подхода защищают, прежде всего, интересы бюрократии. Они игнорируют мировой опыт развития общественных отношений, препятствуют интеграции России в демократическое, правовое и экономически развитое мировое сообщество.

Думаю, именно общественные отношения обуславливают характер социального и государственного устройства. Поэтому отношения граждан всегда первичны, а структуры государства и общества - вторичны. Решение задач общественного и государственного строительства, связанных с совершенствованием структуры и взаимодействия органов власти - не цель, а только инструмент в достижении истинных целей России, лежащих в сфере гуманистических и демократических ценностей. Поэтому я придерживаюсь другого подхода к принципам строительства современной России, исходящего из того, что *основная движущая сила общественных отношений - самоуправляющиеся личности, воля граждан, стремящихся закрепить свои ценностные установки (права и свободы) в качестве обязательных политико-правовых институтов.* Такой подход строится на признании природы общества и государства как системы общественных, гражданских ценностей, положенных в основу социального и государственного устройства. Именно этот подход адекватен современным процессам мировой глобализации. Поэтому задача текущего этапа развития России состоит *в установлении между обществом и властью партнерских отношений, которые, благодаря реализации прав и свобод человека, наилучшим образом обеспечивают и благополучие граждан, и интересы государства.* Главное

отличие такого подхода от бюрократического заключается в том, что отношения граждан понимаются как способ самоорганизации и самоуправления личности, общества, а не власти. Другими словами, развитие общественных отношений определяет структурное строительство и общества, и государства, а не наоборот.

Но совершенствование демократических институтов - это, говоря словами К. Поппера, "всегда проблема, стоящая перед личностями, а не перед институтами" [Поппер, 1992, с. 167]. 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.

За последние полтора десятилетия в России накопился серьезный созидательный потенциал свободных и ответственных граждан. Он позволяет создавать принципиально новые правовые, экономические, политические и культурные реалии, которые изменяют общественные институты и заставляют меняться государственную власть. Чтобы быть конкурентоспособной в современных условиях глобализации. России необходимо стимулировать выход созидательной энергии своих граждан, поэтому российская власть должна перестроиться и обеспечить раскрытие творческого потенциала личности.

Самоорганизация и самоуправление состоящего из свободных и ответственных личностей гражданского общества основывается на безусловном признании, соблюдении и защите основных прав и свобод человека. Это означает готовность граждан к диалогу, 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 должна структурно выстраиваться так, чтобы максимально обеспечивать права и свободы человека, удовлетворить интересы развития общества. В такой системе общественных отношений на первое место неизбежно выходит свободная, ответственная и самоуправляющаяся личность - движущая сила общества и государства.

Для достижения этих целей власть обязана перейти к поощрению формирования самими гражданами общественных структур, соответствующих потребностям прав и свобод человека институтов государства. В данном процессе власти потребуются предельно упростить и сделать максимально открытой и прозрачной структуру государственных органов, повысив их ответственность, профессионализм и эффективность. Сегодня она должна понять, что чем прозрачнее и ближе к людям будут структуры государственного управления, чем современнее и полнее будут ее ответы на запросы личности и общества, тем устойчивее, гибче и жизнеспособнее она станет. Самоуправление личности, выраженное в свободе выбора и личной ответственности человека за свой жизненный путь, - главная движущая сила формирования и развития гражданского общества.

К стратегии укрепления и развития гражданского общества

Благодаря свободному выбору жизненного пути, воле, энергии, ответственным действиям личностей гражданское общество создается как определенная система экономических, политических и правовых отношений между людьми, независимая от государства. Каждая личность, как известно, формирует свой образ существующего мира, а на его основе свою модель поведения в обществе. Естественно, эти модели не находятся в неизменном состоянии, и их изменение означает пересмотр приоритетов, переоценку системы ценностей. Идущее с таким трудом формирование нового качества российского общества и государства, по существу, отражает смену внутренних ориентиров - ценностей каждой личности. Естественно, этот процесс не может не быть болезненным. Ведь в нем идет вызревание непривычных, но созвучных новому уровню самосознания и самосовершенствования личности общественных связей, иной, чем прежде, системы гражданских отношений.

Именно поэтому личность должна стать главным объектом и субъектом современных преобразований. Комплексная стратегия строительства гражданского общества в России должна быть направлена на формирование такой системы общественных отношений, которая была бы понятной, привлекательной, осознанно принятой умами и сердцами большинства граждан страны. Это возможно лишь в случае, когда граждане сами во имя своего блага будут создавать экономические, политические и правовые отношения. Выделим *три важнейших условия* создания такой системы общественных отношений, а точнее - формирования и укрепления современного гражданского общества.

Первое необходимое условие заключается во всестороннем развитии и саморазвитии личности, свободно выбирающей свой жизненный путь и отвечающей за него. Только такая личность обладает раскрепощенным сознанием, чувством собственного достоинства, верой в свои силы и возможности. Именно такой человек активен в решении не только личных, но и общественно-политических проблем, самостоятельно ставит и решает волнующие его жизненные вопросы. Чем больше таких личностей, тем благоприятнее перспективы развития России в XXI веке. Поэтому стране и обществу необходим такой курс преобразований, который бы исходил из необходимости реализации прав и свобод человека.

Под правами человека здесь понимается не только совокупность гражданских, политических, социальных, экономических и культурных прав, а прежде всего, естественные, универсальные права человека, основанные на свободе и равенстве. Главное для человека - свобода, которая должна быть средой его обитания. Именно в такой среде он избирает собственный жизненный путь, реализует свои интересы и развивает способности.

Безусловное значение человека предполагает, что свобода - естественное и необходимое условие его существования как личности. Другими словами, без свободы мы не мыслим личности. Поскольку в каждом человеке мы должны признать его высшую нравственную сущность, мы требуем в отношении ко всем людям равенства. Представить себе общественный прогресс без стремления к осуществлению начал равенства и свободы невозможно. Неслучайно со времен древнегреческой философии в этом заключались основные требования естественного права. "Но из понятия личности вытекают не только ее притязания, но и ее обязанности, - справедливо замечал П. Новгородцев. - Входя в общение с себе подобными, личность не может отрицать их прав иначе, как отрицая свою собственную сущность и свои права. Отсюда рождается обязанность взаимного признания" [Новгородцев, 1991, с. 111].

Таким образом, в понятии личности одинаково берут свое начало как притязания ее на равенство и свободу, так и ее обязанность солидарности и единства с другими. Важно при этом заметить, что равенство и свобода человека предполагают ответственность не только перед другими людьми, но в первую очередь перед собой. Лишь в этом случае она становится не тяжким грузом, а творческой силой и придает новую жизненную энергию. Только внутренне свободная, а следовательно, и внешне ответственная и свободная личность способна разобраться в своих экономических, политических и правовых отношениях с другими людьми. Именно такая свободная и ответственная личность в силах провести переоценку и пересмотр характера и содержания данных общественных отношений, определить приоритеты в их развитии. Вот почему свободная и ответственная личность становится не только главной движущей силой, но и целью этого развития.

Роль российской государственной власти в становлении такой личности состоит в том, чтобы обеспечить ей соответствующие внешние условия для осмысления окружающей действительности, для совершенствования общественных отношений. Решить эту задачу государство, как представляется, может двумя путями. С одной стороны, обеспечивая свободу выбора личности посредством предоставления ей максимума допустимых прав и свобод, при этом не нарушающих права и свободы других личностей. С другой стороны, устанавливая максимум ответственности личности за ее

собственный выбор посредством соблюдения ею системы правовых норм, не допускающих нарушений прав и свобод других граждан. Таким образом, государство, не вмешиваясь в частную жизнь человека, устанавливает определенные правовые нормы и обеспечивает их соблюдение всеми своими учреждениями и законами. Оно очерчивает те пределы, в которых гражданин может действовать по собственному усмотрению, не посягая при этом на права и свободы других граждан.

Преобразования в России только тогда будут успешными, когда обеспечат условия для внутреннего саморазвития и самосовершенствования личностей, образующих гражданское общество. Ибо только свободная и ответственная личность, используя внешние права и условия саморазвития, может ставить перед собой цели и задачи (и достигать их) посредством свободного, осознанного и ответственного выбора. Этот выбор, не являясь препятствием для осуществления прав и свобод других граждан, позволяет обеспечить как благосостояние общества, так и внутреннее совершенствование данной личности.

Чем больше в России будет таких личностей, тем выше будет зрелость и созидательный потенциал гражданского общества. Ибо своей волей и энергией они стимулируют и побуждают других граждан участвовать в создании и совершенствовании оптимальной системы общественных отношений. В формировании и развитии такой системы экономических, политических и правовых отношений между личностями и состоит смысл гражданского общества.

Таким образом, цель современных преобразований в России должна состоять в раскрытии созидательного потенциала личности. Чтобы решить эту задачу, государство и общество должны формировать демократические традиции и развивать экономические свободы.

Второе важнейшее условие формирования и укрепления современного российского гражданского общества состоит в создании эффективной системы экономических отношений, обеспечивающих экономическую свободу личности, формирование развитого социального слоя коллективных и индивидуальных владельцев средств производства, развитие института частной собственности, экономической конкуренции, активности, самостоятельности и равноправия хозяйствующих субъектов. В современной России, к сожалению, преобладает упрощенное понимание проблем собственности, обусловленное традиционным игнорированием частной жизни личности как неоспоримой ценности. Это находит свое отражение в законодательстве, трактующем собственность лишь как собственность на вещи и на рабочую силу. Например, в Гражданском Кодексе Российской Федерации проблема собственности, согласно части 1 статьи 212 сводится к признанию частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности. Между тем, говоря о сути собственности, мы имеем в виду исключительно форму бытия свободы лица, ибо главным субъектом собственности является человек, а главным объектом - его жизнь.

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 этом плане очень важно по-новому рассмотреть в российском законодательстве, и в первую очередь в Гражданском Кодексе, вопрос о праве человека распоряжаться своей жизнью по собственному 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. При этом демократическое правовое государство не может не исходить из основополагающего принципа приоритета прав человека.

В данной связи назрела объективная необходимость разработать и принять закон "О собственности", ибо в современной России права собственности еще по-прежнему

плохо защищены. Более того, в обществе продолжает преобладать мнение, что лучшее средство ее защиты - очередной передел. Различается лишь характер предлагаемых переделов: новая приватизация, национализация или так называемое финансовое оздоровление. Между тем, в правовых государствах защита частной собственности осуществляется с помощью закона. Например, во Франции законодательно закреплен иск о восстановлении насильственно отобранного владения (в зарубежной практике общего права права владения и собственности обычно соединены в одном лице). В Германии на этот случай существует иск о защите владения. В Италии установлен иск о возврате владения. В англо-американском общем праве существует альтернативный выбор между иском о нарушении владения и иском о восстановлении во владении недвижимостью. Важно отметить, что во всех правовых системах подобные иски доступны не только как средство защиты от насильственного лишения владения, но и как правовой инструмент против действий, имеющих результатом лишение владения - права собственности - помимо воли владельца. В современной же России пока нет подобного подхода к защите частной собственности. Более того, существующее сегодня законодательство прямо способствует переходу имущественных прав от собственников к определенному кругу лиц, наделенных какими-либо властными полномочиями.

До тех пор, пока отсутствует соответствующее законодательство, защита частной собственности в России во многом зависит от силы гражданского общества. В этой связи надо отдавать отчет, что переделы собственности будут продолжаться до тех пор, пока, с одной стороны, власти не станут выгодно защищать права собственности, с другой - пока граждане будут пассивными в борьбе за свои права. Именно активная борьба граждан в защиту своей собственности, за совершенствование законов, равенство перед законом всех участников гражданского оборота, включая государственную власть, является сегодня главным фактором легитимизации собственности.

Актуальнейшая задача современной России - компромисс между новыми и старыми элитами - собственниками. Суть его - в окончании передела собственности и переводе процесса легитимизации собственности в русло цивилизованного, законодательно закрепленного перераспределения. Для этого необходимо *законодательно закрепить равные условия конкуренции для всех хозяйствующих субъектов: разработать надежные средства правовой защиты собственности и, наконец, установить жесткую ответственность всех субъектов хозяйственной деятельности и органов государственной власти за несоблюдение законодательно установленных правил.*

Третье важнейшее условие формирования и укрепления гражданского общества - опора в государственном и общественном строительстве на общепризнанные демократические правовые принципы (защита прав и свобод человека и гражданина, равноправие граждан, верховенство закона, разделение властей) и институты (независимая судебная система, развитое местное самоуправление, эффективная многопартийность, независимые свободные СМИ, демократические и свободные выборы, гражданские инициативы). Демократия не устанавливается актом разрушения тоталитарной социальной организации. Ее становление - процесс, который займет еще многие годы и движущей силой которого являются личности и наиболее активные слои общества, заинтересованные в укреплении правовых институтов государства, в повышении правовой культуры граждан, основанной на признании верховенства закона и приоритетности прав человека.

В связи с этим представляется актуальным расширить возможности участия граждан в управлении на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, усилить их контроль над исполнительной, представительной, судебной властями, включить граждан России в процесс принятия важных государственных решений. Реализация этих задач требует от общества и государства, во-первых, повысить прозрачность, открытость и публичность власти. Важнейшую роль в этом процессе играют независимые СМИ. Причем их независимость невозможна без формирования конкурентной

среды на рынке СМИ, допущения к нему на равноправной основе как отечественных, так и зарубежных финансово-промышленных групп и медийных компаний. Это позволит создать правовые и экономические условия для цивилизованного информационного бизнеса. Только экономически эффективные СМИ могут свободно и ответственно выполнять свою общественную миссию.

Эта миссия состоит, в частности, в контроле над политической властью, критическом анализе политической, экономической и социальной жизни общества. Такое возможно лишь в свободном государстве, где критика не наделяется репрессивной функцией. СМИ влияют на политическую жизнь страны, формируя общественное мнение. Но это лишь одно из условий их эффективного воздействия на общественное сознание. Другое важное условие состоит в том, что власть и общество сами контролируют и критикуют массмедиа посредством тех же массмедиа. В случае, если СМИ нарушают правопорядок или расшатывают социально-политическую и государственную стабильность, к ним должны применяться санкции судебной ответственности. По мнению У. Эко, "неоспоримое условие демократии - чтобы печать периодически ставила под вопрос самое себя. Но одной постановки под вопрос недостаточно" [Эко, 2000, с. 82, 83]. Важно, как считает Эко, чтобы после самокритики пресса чувствовала потребность в самопреобразовании. Таким образом, объективная информация, необходимая для успешного развития гражданского общества, контроля над властью возможна лишь при условии как свободы, так и ответственности средств массовой информации.

Во-вторых, необходимо наделить законодательные органы власти существенными полномочиями в формировании исполнительных структур. Наконец, в-третьих, важно развивать гражданские инициативы. Граждане должны иметь право участвовать в консультативных референдумах и обсуждении законопроектов, выступать с законодательными инициативами. Должен быть возрожден в новом качестве институт всенародного обсуждения важнейших вопросов государственной жизни. Все это требует разработки новых правовых процедур, так как сегодня в России отсутствует законодательное регулирование указанных вопросов. Поэтому Институт федерализма и гражданского общества совместно с Независимым институтом выборов разработал законопроекты, концепции которых раскрываются ниже.

Гражданские инициативы как фактор гражданской зрелости общества

Важный показатель качества общественных отношений - степень развития гражданской инициативы и самоуправления. В современной России они принимают все более многообразные формы. В стране развиваются десятки партий и общественно-политических объединений, действует свыше 100 тысяч (из 300 тысяч зарегистрированных) некоммерческих неполитических общественных организаций. Одна из таких автономных некоммерческих организаций - Институт федерализма и гражданского общества, занимающийся в инициативном порядке разработкой законопроектов, подготовкой научно обоснованных концептуальных предложений, просвещением по широкому кругу проблем развития личности, общества и государства в России¹.

В 2000 году институт инициировал разработку ряда актуальных законопроектов: "О мерах по обеспечению основ конституционного строя Российской Федерации субъектами Российской Федерации", "О порядке приведения в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации", "Об обеспечении исполнения решений Конституционного суда Российской Федерации", "О политических объединениях" [Аринин, 2000^{а,б}; Авакьян, Арбузкин, Аринин, 2000]. Последний закон затем был доработан совместно с Независимым институтом выборов и передан депутатам Государственной думы под названием "О гарантиях многопартийности и правовом

¹ За 2000-2001 годы институт организовал разработку 6 законопроектов, выпустил 3 монографии, 6 сборников. 11 номеров философско-публицистического альманаха "Личность и мир".

статусе политических объединений в Российской Федерации". Не останавливаясь на характеристике и содержании данных законопроектов, уже получивших свое освещение, замечу, что все они были переданы субъектам законодательной инициативы. Ряд содержащихся в них принципиальных положений был принят Государственной думой. Однако некоторые законы остались пока не востребованными. В первую очередь это закон "О гарантиях многопартийности и правовом статусе политических объединений", по поводу которого наш институт совместно с Независимым институтом выборов дважды организовывал общественные слушания.

В июле 2001 года Институт федерализма и гражданского общества совместно с Независимым институтом выборов завершил работу над двумя актуальными законопроектами: "О народной инициативе" и "Об общественном обсуждении (экспертизе) законодательных инициатив". Они призваны стимулировать инициативу, активность и самоуправление граждан, повысить их роль в управлении государством, установить общественный контроль над деятельностью органов государственной власти. В настоящее время участие общества в этом процессе ограничивается выборами. Между тем референдумы, на которые имеют право избиратели страны согласно части 3 статьи 3 Конституции, не проводятся в стране с 1993 года. К сожалению, других правовых форм участия граждан в управлении государством в России нет. В этой связи одним из важных способов осуществления непосредственной власти народа могут стать, во-первых, проявление гражданской инициативы, во-вторых, общественное обсуждение законопроектов.

Пополнить и конкретизировать право граждан Российской Федерации непосредственно осуществлять свою власть призван закон "**О народной инициативе**". В нем прописаны положения о порядке возбуждения и реализации народной инициативы, о субъектах, обладающих таким правом, об органах, имеющих право и обязанность рассматривать народную инициативу, о порядке рассмотрения и разрешения народной правотворческой инициативы, об обжаловании решений, принятых по результатам рассмотрения народной инициативы, и ответственности за нарушения настоящего закона.

Учитывая, что народная правотворческая инициатива не установлена в Конституции Российской Федерации, впредь до внесения в нее изменений и дополнений в разработанном законопроекте закрепляются положения, обязывающие органы, обладающие правом законодательной инициативы, в случае поступления к ним документов, оформляющих народную правотворческую инициативу, вносить такие законопроекты на рассмотрение Государственной думы или законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации, если закон будет регулировать инициативу, затрагивающую предметы ведения как Российской Федерации, так и субъектом РФ.

Думаю, что такой закон необходим для упрочения правовой основы дальнейшей демократизации и деюрократизации российского общества, обеспечения реального участия граждан России в управлении страной. В нем раскрыты такие понятия, как "граждане", "петиция", "инициатива", "народная инициатива", "инициативная группа", "петент", "петиционный процесс", "комиссия по рассмотрению народной инициативы", "подведомственность", "пояснительная записка", "агитация по вопросам народной инициативы", "агитация по вопросам отзыва", "инициаторы голосования", "кампания по проведению отзыва", "кампания по проведению народной инициативы", "наблюдатель", "представитель", "обнародование", "общие результаты", "официальное опубликование", "право на участие в народной инициативе", "средняя норма представительства", "стороны", "уполномоченный представитель" и другие.

К принципам реализации народной инициативы относятся возможность граждан Российской Федерации участвовать в инициативных акциях свободно и добровольно, на равных основаниях, а также обладание ими неси полнотой прав на реализацию народной инициативы. Обязательная норма закона - общедемократическое положение, согласно которому граждане страны осуществляют право на народную инициати-

ву независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, политическим партиям, а также других обстоятельств.

Закон оговаривает, что органы, правомочные рассматривать народную инициативу, не вправе оставлять ее без рассмотрения. В противном случае они должны нести ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Финансирование народной инициативы должно осуществляться за счет личных средств граждан, средств общественных объединений, политических партий, фондов, иных организаций. Издержки же органов государственной власти, связанные с рассмотрением и разрешением народной инициативы, будут покрываться за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта Федерации, соответственно. Взимание платы с петиций (субъектов народной инициативы) для покрытия указанных расходов не допускается.

В законопроекте регламентированы обязанности средств массовой информации, в том числе электронных (центральных и региональных), по обнародованию содержания народной инициативы. Одна из глав посвящена источникам проявления народной инициативы. В ней определены возможные субъекты инициативы и их права. Таковыми могут быть: группы граждан численностью не менее 30 тыс. человек (данная цифра может быть предметом обсуждения); общественные объединения (общероссийские, региональные, межрегиональные); политические партии (общероссийские, региональные, межрегиональные).

Что касается предмета народной инициативы, то в отдельной главе устанавливается, что в данном порядке могут быть выдвинуты законопроекты, требования публикации официального доклада о состоянии дел в той или иной области экономической, общественной, государственной жизни, внесены предложения о рассмотрении вопросов, имеющих значение для всей Российской Федерации или ее субъектов, возбуждены ходатайства об отставке тех или иных должностных лиц субъектов Российской Федерации и др. Это могут быть также предложения граждан, направленные на улучшение организации и деятельности государственных органов, предприятий, учреждений, организаций, вне зависимости от их организационно-правовых форм, касающиеся важнейших сфер жизни страны, одного или нескольких субъектов Российской Федерации.

Петициями могут стать заявления граждан (обращения в целях реализации прав и законных интересов других граждан), а также ходатайства (письменные обращения группы граждан, связанных друг с другом, например, одной профессией или одним событием, с просьбой о признании за ними определенного статуса, прав, гарантий и льгот). Вместе с тем, законом не могут быть разрешены инициативы, связанные с государственной тайной или могущие нанести вред общественному и государственному устройству Российской Федерации, нарушить ее территориальную целостность, ограничить права и свободы граждан. Такие инициативы остаются без рассмотрения соответствующими органами. Представители граждан, общественных объединений, выдвинувших народную инициативу, вправе знакомиться со всеми документами, связанными с рассмотрением и разрешением поставленных вопросов.

Народная инициатива может привести к вынесению поднятых ею вопросов на всенародное обсуждение, в частности в связи с предлагаемыми изменениями и дополнениями в Конституцию РФ. а также с решением важнейших вопросов государственной жизни, затрагивающих в массовом порядке права и свободы граждан. Она может быть оставлена без рассмотрения, если подана вторично по одному и тому же вопросу, по которому принято решение, сохраняющее свою силу. Об этом письменно извещаются представители граждан или общественных объединений, выступивших с инициативой.

В демократическом обществе существует прямая зависимость между законодательством и общественным мнением. В России вопросы общественного обсуждения

проектов правовых актов регулируются на уровне субъектов федерации и то далеко не всех. Применяются эти акты крайне редко. В некоторых отраслях и сферах управления установлены правила, по которым принимаемые акты выносятся на обсуждение общественности. Но всего этого мало. Назрел вопрос о подготовке федерального закона о всенародном обсуждении законодательных инициатив и других вопросов государственной и общественной жизни.

Участие граждан России в экспертизе законопроектов дает возможность получить достоверную информацию о качестве проекта закона, сформировать аргументированную позицию в пользу его принятия или отклонения, защитить или отвергнуть его на достаточном высоком уровне, делает его более ясным, прозрачным, ограничит возможности его незаконного лоббирования. Правовую основу под эти процессы призван подвести предлагаемый нами законопроект **"О всенародном обсуждении проектов законов и иных вопросов государственной и общественной жизни"**. Он устанавливает, что основные принципы проведения всенародных обсуждений - максимальная гласность, объективность, всеобщность охвата участников, свобода от воздействия на них государственных органов и органов местного самоуправления, их должностных лиц. В законе также оговорен принцип обязательности учета высказанных при всенародном обсуждении предложений, замечаний, рекомендаций.

Субъектами всенародного обсуждения являются граждане Российской Федерации. Кроме того, его коллективными субъектами могут быть политические партии, общественные объединения, трудовые, учебные коллективы, собрания по месту жительства. Перечисляются законопроекты, по которым проведение всенародного общественного обсуждения обязательно. Сюда, в частности, можно отнести все законопроекты, затрагивающие социальные и политические права граждан РФ, а также проекты "конфликтных законов". К видам всенародного обсуждения относятся: обсуждения, по результатам которых вносятся замечания и предложения; обсуждения, результатом которых будет одобрение или неодобрение гражданами страны той или иной законодательной инициативы.

Субъектами назначения всенародного обсуждения могут выступать Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, палаты Федерального Собрания Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, не менее одной трети субъектов Российской Федерации, группы граждан, общественные объединения. Комитеты, комиссии палат парламента, государственные органы субъектов РФ, органы местного самоуправления могут выступать с рекомендациями о необходимости вынесения того или иного законопроекта на всенародное обсуждение.

Субъекты - инициаторы всенародного обсуждения обладают равными правами, в соответствии с которыми никакой другой орган не будет вправе отменить или проигнорировать принятое ими решение об объявлении всенародного обсуждения. Определяется, каким актом назначается обсуждение, а в случае проявления инициативы гражданами и общественными объединениями подробно регламентируется порядок ее выдвижения, включающий в себя создание инициативной группы, ее количественный состав, процедуру сбора подписей, официальное оформление инициативы.

После принятия решения о назначении всенародного обсуждения информация об этом официально сообщается в СМИ. В ней, помимо сведений о выносимом на обсуждение проекте указывается орган, в который направляются соответствующие замечания, предложения, дополнения по выносимым на всенародное обсуждение проектам. Официальный печатный орган, в котором такая информация размещается, устанавливается в законе. Ход обсуждения всесторонне освещается в СМИ: предложения и замечания граждан, трудовых коллективов, органов местного самоуправления, политических партий, иных субъектов общественного обсуждения в обязательном порядке распространяются в виде обзоров или в ином обобщенном виде. В законе определены условия публикации таких материалов.

Помимо обязательной публикации проекта обсуждаемого правового акта в СМИ. в законе указано, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации

и в особенности органы местного самоуправления, а также администрации предприятий, учреждений, организаций, независимо от форм собственности, со своей стороны должны принимать меры по доведению до сведения граждан, трудовых коллективов вынесенного на всенародное обсуждение законопроекта или иного вопроса государственной и общественной жизни. Устанавливаются обязанности органа, который будет аккумулировать, анализировать и принимать решения по всем поступающим в результате обсуждения предложениям и замечаниям. В каждом конкретном случае такой орган будет определяться в правовом акте о назначении всенародного обсуждения.

В законе регламентируется порядок реализации результатов общественных обсуждений, процедура официального их оформления, а также устанавливаются требования по подведению итогов обсуждения. Регулируются вопросы ответственности государственных органов и должностных лиц за действия, направленные на воспрепятствование реализации права граждан на всенародное обсуждение важнейших вопросов государственной жизни, либо бездействие, связанное с непринятием мер по учету предложений, высказанных на всенародном обсуждении, или реализаций его результатов.

* * *

По моему глубокому убеждению только реализация прав и свобод человека в России позволит раскрыть созидательный потенциал личности, повысить благосостояние общества и конкурентоспособность страны в мировом сообществе. Выдвижение идеи прав и свобод человека в период крушения СССР и коммунистического режима было неизбежно для власти, объявившей о разрыве с тоталитарным прошлым. Однако опыт 90-х годов XX века показал, что недостаточно провозгласить и даже закрепить эти идеи в Конституции. Обществу необходимо осознать, а следовательно, дорасти до массового признания того, что *сутью исторической деятельности людей, ее смыслом и движущей силой является человеческая личность, ее права и свободы*. Все остальные структуры и институты общества и государства - лишь инструменты, обеспечивающие права и свободы человека.

Реализация прав и свобод человека - не только внутрироссийская потребность, но и внешняя необходимость, которая диктуется развитием России в условиях глобализации мира. В сущности, при всем разнообразии мир един в том, что подлинный прогресс осуществляется только там, где созданы общественные условия для раскрытия главного ресурса цивилизации - человека. Мир в настоящее время более взаимосвязан, чем в прежние времена. Поэтому Россия может стать равноправным партнером в мировом сообществе только тогда, когда станет страной свободных и ответственных личностей, демократическим и правовым государством с эффективными экономическими отношениями, высоким образовательным, культурным и духовным потенциалом гражданского общества.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Авакьян С.А., Арбузкин А.М., Аринин А.Н.* Федеральное вмешательство: концепция и проект федерального закона // Вестник МГУ. Сер. 11. Право. 2000. № 6.
- Аринин А.Н.* Государство для человека: новая стратегия развития России // Общественные науки и современность. 2000. № 6.
- Аринин А.П.* К новой стратегии развития России. Федерализм и гражданское общество. Идеино-теоретические, политические и правовые аспекты. М., 2000.
- Иеринг Р.* Борьба за право. М., 1991.
- Ильин И.А.* Наши задачи. Историческая судьба и будущее России. М., 1992.
- Новгородцев П.И.* Об общественном идеале. М., 1991.
- Поппер А.* Открытое общество и его враги. М., 1992.
- Эко У.* Пять эссе на темы этики. СПб., 2000.