УДК 323:342.7

ПАНОВА Е.С.

Совершенствование государственной политики в области прав человека в современных условиях

Статья посвящена осмыслению современного политического процесса в Российской Федерации сквозь призму расширения возможностей реализации прав и свобод человека и гражданина. Автор делает вывод о том, что важным направлением совершенствования государственной политики в области прав человека в современной России выступает посредническая деятельность институтов гражданского общества, осуществляющих согласование интересов граждан, общественных объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления, которая характеризуется им как «общественная медиация».

Ключевые слова: политический процесс, демократическое правовое государство, гражданское общество, органы государственной власти, закон, права и свободы человека и гражданина, общественные объединения, государственная политика, политическая система общества.

Анализируя современный политический процесс в Российской Федерации сквозь призму возможностей осуществления прав и свобод человека и гражданина, мы исходим из того, что он представляет собой воплощение положений Конституции РФ о формировании демократического правового государства, гарантирующего и соблюдающего права и свободы личности, а также гражданского общества, активно взаимодействующего с таким государством. Обратимся к действующей Конституции РФ 1993 года, статья 2 которой закрепляет следующее: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью». Это фундаментальное положение находит своё диалектическое развитие в статье 18 Конституции РФ, которая подчёркивает определяющее значение прав и свобод человека и гражданина в политической системе общества: «Права и свободы человека и гражданина ... определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием».

Вместе с тем осмысление процесса демократического развития приводит к мысли о его объективной противоречивости, обусловленной многообразием потребностей, интересов и сфер жизни общества. В связи с этим осуществление гражданами своих прав и свобод неизбежно сопровождается постоянно воспроизводимыми противоречиями интересов. Возьмем, к примеру, право на охрану здоровья и медицинскую помощь, практическая реализация которого осуществляется на фоне коммерциализации системы здравоохранения, общего снижения доступности качественного медицинского обслуживания, неудовлетворительного лекарственного обеспечения льготных категорий граждан. Ещё один типичный жизненный пример – реализация жилищных прав граждан, которая сопровождается трудностями с предоставлением жилых помещений разным категориям граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, ростом тарифов в сфере ЖКХ, неудовлетворительным обеспечением жилищно-коммунальными услугами и т.п.

Своеобразной иллюстрацией этих и других подобных проблем выступают недавно проведённые социологические исследования на тему реализации прав человека, согласно которым примерно половина респондентов (48%), отвечая на вопрос

«По Вашему мнению, сегодня в нашей стране права и свободы граждан соблюдаются лучше, чем два-три года назад, хуже или так же?», посчитала, что изменений не было, права и свободы сегодня соблюдаются «так же», как и два-три года назад[1]. Это свидетельствует о назревшей общественной потребности в совершенствовании механизмов реализации прав человека. А в условиях качественного обновления политической системы общества особую социальную значимость и научный интерес приобретают новые возможности, позволяющие гражданам полноценно и эффективно осуществлять свои права, свободы и законные гражданские интересы.

Многие учёные сегодня сходятся в понимании необходимости более детального исследования процесса реализации прав человека, предлагая своё видение путей решения этой концептуальной проблемы. Так, например, В.Г. Румянцева приводит авторскую трактовку феномена «общественный (социальный) контроль», который «направлен на обеспечение прав, свобод и законных интересов граждан в рамках современного правового поля»[2]. Вполне определённую позицию занимает Г.М. Лановая, которая указывает на недостаточную исследованность механизмов, «посредством которых гражданское общество, воздействуя на государство, способствует его эволюционированию в сторону правового»[3].

Вместе с тем приходится признать, что на сегодняшний день в научном сообществе более пристальное внимание уделяется преимущественно правовым вопросам охраны и защиты прав и свобод, тогда как политическое измерение этого процесса по-прежнему остаётся фрагментарным. В этой связи обратимся к категории «политическая реальность», которую Ю.С. Васютин определяет как «сферу общественно-политической жизни и деятельности людей, социальных групп, институциональных объединений, которые, взаимодействуя между собой, вступают в различного рода отношения (консенсус, конфликт, сотрудничество и т.д.)»[4].

Анализируя политическое пространство реализации прав человека, С.В. Калашников, например, выделяет следующие политические гарантии их реализации:

1) демократическое правовое государство как основной элемент политической системы РФ;

2) форма государства:

а) республиканская форма правления;

б) федеративная форма государственного устройства РФ (с элементами конфедеративного государства);

в) государственный (политический) демократический режим;

3) разнообразные общественные объединения: политические партии, общественные организации, союзы, фонды, ассоциации, комитеты (например, Комитет солдатских матерей), Общественная палата РФ и т.п., религиозные объединения, а также местное самоуправление[5]. Автор делает вывод о необходимости создания условий для эффективного диалога государства и институтов гражданского общества, однако не раскрывает механизмы такого взаимодействия. Сходную позицию занимает М.С. Трофимов, который относит формы политического режима, правления, государственного устройства, практическую реализацию системы разделения властей к числу социальных факторов, имеющих политическую природу и обусловливающих реализацию прав человека в России[6].

Анализируя политическую реальность в сфере реализации прав человека с позиции определения, приведённого Ю.С. Васютиным, мы пришли к убеждению в том, что действенная реализация прав человека возможна при таком типе взаимоотношений государства, общества и личности, который основан не столько на бюрократическом подходе и иерархических моделях принятия решений, сколько на консенсуальном подходе, основанном на конструктивных механизмах согласования общезначимых интересов граждан, общественных объединений и органов государственной власти (охарактеризуем его как «общественная медиация»)[7], который сегодня становится частью политической реальности.

К подобному выводу мы пришли, опираясь на нормативный подход, связанный с именами Т. Гоббса[8], Д. Локка[9], Ж.-Ж. Руссо[10], Г.В.Ф. Гегеля[11], И. Канта[12] и других классиков политико-правовой мысли, исследовавших взаимоотношения государства и гражданского общества. Как известно,

одним из базовых оснований нормативной политической теории является противоречие индивидуальных интересов и интересов возникающих ассоциаций индивидов, разрешение которого возможно на пути компромисса. В этом заключается суть теории общественного договора, разные интерпретации которого предлагали вышеназванные мыслители. А объединяет их следующая идея: с заключением общественного договора люди получают возможность реализовать свои права через создаваемые для этой цели государственные механизмы.

Если же углубиться в историю России, то общественное посредничество и участие издавна были свойственны русской традиции. При изучении теоретических источников о феномене посредничества нам стал известен, например, следующий факт. Крупнейший российский учёный и государственный деятель Н.М. Карамзин в свое время составил проект рескрипта, направленный на развитие примирительных и согласительных процедур, и в обращении к министру юстиции, датируемом приблизительно 1817–1827 гг., указал: «Вам известно, какое множество тяжебных дел обременяет наши судебные места. Вникая в причины этого, я убедился в истине, что не одна бессовестная ябеда, но и заблуждение тяжущихся или неясное понятие о своих правах бывают виною сего великого зла в отношении к нравственности и к самому гражданскому благосостоянию людей; что благоразумные советы и посредничество лиц, удостоенных общественной доверенности, могли бы устранять или в начале прекращать многие судебные дела способом примирения. Находя сей способ наиболее согласующимся с человеколюбием и святыми правилами христианского закона, я разсудил за благо испытать его»[13].

Анализируя партнёрскую и патерналистскую модели взаимоотношений государства и общества, как наиболее применимые к современной России, А.Ю. Сунгуров, О.С. Захарова, Л.А. Петрова, Н.П. Распопов говорят об институтах-медиаторах, рассматривая их деятельность в рамках концепции демократии участия. В качестве таковых они выделяют общественные советы и общественные палаты различного уровня, институт Уполномоченного по правам человека, Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека и другие[14].

Разделяя мысль об институтах-медиаторах и развивая её, обратим внимание на то, что современные задачи модернизации политической системы общества порождают новые политические институты, направленные на разрешение социальных противоречий. Это, в свою очередь, ставит вопрос о дополнении приведённого перечня институтов-медиаторов. По нашему мнению, целесообразным будет включить в него институт общественных представителей региональных Уполномоченных по правам человека, правозащитный потенциал которого к настоящему времени ещё недостаточно исследован, а также новые элементы политической системы, основанные на идее консолидации общества, – Общероссийский народный фронт и систему «Открытое правительство».

Логика дальнейших рассуждений привела нас к вполне закономерным вопросам: «Что характеризует эти институты и какова их роль в совершенствовании государственной политики в области прав человека?». Анализ нормативно-правовой базы деятельности вышеобозначенных институтов свидетельствует о государственном подходе к формированию и развитию гражданского общества в нашей стране. На это, в частности, указывает принятие Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации» от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями). Отметим, что такая государственная поддержка институтов гражданского общества является обоснованной, ведь окрепшее и развитое гражданское общество, в свою очередь, способствует качественному совершенствованию самого государства, формированию и укреплению правовой государственности.

Институциональный анализ свидетельствует о том, что Общественная палата РФ сегодня находится на этапе своего поступательного развития (на это указывают институциональная оформленность её деятельности, регламентация внутриорганизационной структуры, устойчивое функционирование

постоянно действующих региональных структурных подразделений, наличие Кодекса этики её членов, отлаженность механизма публичной отчётности). А вот, скажем, система «Открытое правительство» – на этапе становления, отправным пунктом которого является Указ Президента РФ «О рабочей группе по подготовке предложений по формированию в Российской Федерации системы «Открытое правительство»» от 8 февраля 2012 г. № 150. Сложно не согласиться с мнением Р.М. Дзидзоева о том, что «несмотря на наличие солидной нормативной базы функционирования Открытого правительства, параметры этого института остаются расплывчатыми, что затрудняет его реализацию. Очевидно, что идея открытого правительства, учитывая её значимость и востребованность в России, должна получить правовую консолидацию если не в специальном федеральном законе, то хотя бы в Концепции Открытого правительства, утверждённой Президентом или Правительством Российской Федерации»[15].

Все эти институты, безусловно, занимают определённое положение в политической системе общества, обеспечивая взаимодействие гражданского общества с органами государственной власти в решении ключевых проблем реализации, в том числе защиты прав и свобод человека и гражданина. Однако следует полагать, что у каждого из них имеется своё предназначение, которое варьируется от учёта потребностей и интересов граждан в деятельности федеральных органов исполнительной власти, согласования общественно значимых интересов граждан, общественных объединений и органов государственной власти до участия представителей гражданского общества в выработке важнейших общенациональных решений. Очевидным представляется и то, что в деятельности вышеотмеченных институтов присутствует выраженная политическая составляющая, которая находит своё проявление в содействии реализации государственной политики, в совершенствовании и повышении её эффективности, в непосредственном влиянии на её формирование. Наиболее политически активным в этом отношении нам видится Общероссийский народный фронт, который отличается массовостью, опорой на широкую социальную базу, масштабностью деятельности, мощной общественной и личной инициативой, готовностью к дискуссии и участию в выборах, выступая, таким образом, своеобразным социальным лифтом для инициативных и патриотично настроенных граждан.

Сравнивая остальные институты, выделим их характерные черты, отмеченные нами в ходе исследования. Так, общественные советы отличает большая степень вовлечённости в работу органов исполнительной власти, что способствует качественному совершенствованию деятельности последних и повышению эффективности государственной политики в установленной сфере. Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека характеризуют активная гражданская позиция его членов, ответственность за социальные последствия принимаемых решений, высокий уровень экспертной компетентности. Открытому правительству на сегодняшний день присущи инновационный характер деятельности (за счет широкого использования информационных технологий и средств коммуникации), а также многофункциональность и проектность. Общественной палате РФ свойственны такие черты, как социальная значимость, открытость для взаимодействия, поиск социального консенсуса, профессионализм, ориентация на конструктивный диалог, развитая система общественных объединений, входящих в её состав, теоретико-методологическое сопровождение деятельности.

Если же обратиться к инструментам совершенствования государственной политики в области прав человека, то здесь представлен целый спектр форм, способов и механизмов: общественная экспертиза проектов нормативных правовых актов, общественный контроль за деятельностью органов власти, общественный мониторинг, гражданские форумы и т.п. Такое многообразие указывает на широкие демократические возможности реализации прав и свобод человека и гражданина в нашей стране.

Сегодня можно видеть реальное достижение социально значимых результатов по совершенствованию государственной политики в области прав человека посредством общественной медиации. Вот лишь

некоторые примеры, о которых можно узнать, обратившись к официальным сайтам этих структур в сети Интернет. К примеру, список достижений Общероссийского народного фронта в конце 2013 года пополнил «Форум действий», целый ряд предложений и инициатив которого нашел отражение в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2013 года. Совершенствование системы местного самоуправления, новый принцип комплектования Общественной палаты, так называемое «нулевое чтение» для социально значимых законопроектов – все это активно обсуждалось участниками «Форума действий». Среди достижений Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека – совершенствование правовых регуляторов деятельности некоммерческих организаций, исследование процессов развития гражданского общества и его взаимодействия с государством, создание моральных стимулов для вовлечения граждан в добровольческую и благотворительную деятельность и многое другое.

Резюмируя всё вышеизложенное, отметим, что фундаментальные принципы правозащитной деятельности, такие как гуманизм, социальная справедливость, гражданская солидарность, объединяют эти институты гражданского общества, которые, по нашему мнению, выполняют в политической системе общества две важнейшие функции: во-первых, содействие реализации прав и свобод человека и гражданина; во-вторых, совершенствование государственной политики в области прав человека. Воплощение этих функций вносит существенный вклад в развитие правового государства и гражданского общества.

[1] Мерсиянова И.В. Права и свободы человека: базовый институт российского общества и восприятие населением // Гражданское общество в России и за рубежом. 2013. № 2. С. 39.

[2] Румянцева В.Г. Общественный контроль за деятельностью государства: к теории вопроса // История государства и права. 2009. № 11.

[3] Лановая Г.М. Механизм формирования правового государства гражданским обществом // Гражданское общество в России и за рубежом. 2012. № 3. С. 14.

[4] Васютин Ю.С. Отечественный и зарубежный опыт как категория политологического познания // Среднерусский вестник общественных наук. 2013. № 2. С. 100–101.

[5] Калашников С.В. Политические гарантии обеспечения конституционных прав, свобод и законных интересов личности в условиях формирования гражданского общества в Российской Федерации // Российская юстиция. 2012. № 12. С. 2.

[6] Трофимов М.С. Понятие и виды социальных факторов, обусловливающих реализацию прав человека в России: к постановке проблемы научного исследования // Государство и право. 2012. № 8. С. 99–103.

[7] Панова Е.С. Общественная медиация в системе институтов государства и гражданского общества по разрешению конфликтов в условиях кризиса (методологический аспект) // Права и свободы человека и гражданина: актуальные проблемы науки и практики: по материалам II Международной научно-практической конференции, 21 мая 2010 г.: сборник научных трудов / Под общ. ред. В.Ф. Ницевича. Орел: Изд-во ОРАГС, 2011. С. 187–189.

[8] Гоббс Т. Левиафан. М.: Мысль, 2001. 478 с.

[9] Локк Д. Два трактата о правлении. Сочинения в 3 томах. Т. 3. М.: Мысль,1988. С. 135–405.

[10] Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре. М.: «КАНОН-пресс», «Кучково поле», 1998. С. 195–322.

[11] Гегель Г.В.Ф. Философия права. М.: Мысль, 1991. С. 227–378.

[12] Кант И. К вечному миру. Сочинения в 8 томах. Т. 7. М.: Чоро, 1994. С. 6–56.

[13] Цитата по: Давыденко Д.Л. Интересные факты и цитаты о спорах и их внесудебном урегулировании // Третейский суд. 2005. № 1. С. 161.

[14] Сунгуров А.Ю., Захарова О.С., Петрова Л.А., Распопов Н.П. Институты-медиаторы и их развитие в современной России. 1. Общественные палаты и консультативные советы: федеральный и региональный опыт // Полис. 2012. № 1. С. 165–178.

[15] Дзидзоев Р.М. К вопросу об Открытом правительстве в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 7. С. 35–38.