

местном самоуправлении 2003 г. федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации должны осуществлять государственные гарантии прав жителей муниципальных образований на местное самоуправление. Ограничения возможны только в порядке ст. 55 Конституции России. Важнейшей гарантией является судебная гарантия, которая наиболее эффективная была бы в случае создания административных судов, однако их учреждение в России откладывается на неопределенное время. С учетом этого целесообразно предусмотреть институт уполномоченных по правам человека муниципальных образований.

Тонков Евгений Евгеньевич,
д.ю.н., проф., заслуженный юрист России,
директор Юридического института
(НИУ «БелГУ», Белгород)

СУВЕРЕНИТЕТ НАРОДА И СУВЕРЕНИТЕТ ГОСУДАРСТВА: ПРОБЛЕМЫ РАССОГЛАСОВАНИЯ

Вопрос о характере соотношения суверенитета народа и суверенитета государства в России приобретает в последнее время ключевое значение, что объясняется осложнением отношений с Западом и неизбежными в связи с этим трансформациями не только во внешней, но и во внутренней политике. Казалось бы, ответ на данный вопрос очевиден и лежит на поверхности. В самом деле, статья 3 Конституции РФ, определяющая, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, предшествует статье 4, посвященной государственному суверенитету. Однако не все так просто и постатейный рейтинг Основного закона страны не всегда содержит решение исследуемой проблемы. С позиции современной конституционно-правовой науки государство может считаться суверенным лишь при том условии, что оно действительно реализует волю народа, а его система управления не только обладает признаками демократии, но и фактически ей соответствует.

Рассуждая о генезисе диалога между государством и народом на протяжении последних двадцати лет, не трудно заметить здесь симптомы очевидного рассогласования, причинами которого стали обстоятельства как объективного, так и субъективного порядка. Вероятно, к объективным причинам можно отнести самые различные факторы, начиная от внешнеполитической ситуации и заканчивая конкретными условиями жизни народа, ощущающего все большее давление государственного аппарата. Не секрет, что в число субъек-

активных причин входят и индивидуально-психологические особенности граждан, и их взаимоотношения, в том числе, актуальное состояние психики отдельных лиц, пытающихся добиться справедливости, которую каждый из нас понимает по-своему.

По точному замечанию Ю.Е. Аврутина, «юридическая гарантированность субъективных прав отнюдь не всегда не означает их практическую реализацию»¹. Более того, почти всегда это обусловлено не отказом гражданина от реализации своего законного интереса, но бездействием (если не активным противодействием) органов власти. В подобных случаях, достаточно распространенных на всей территории нашей страны, партнерство государства и населения, подразумевающее конструктивный диалог и эффективное сотрудничество, замещается конфликтной ситуацией.

Являясь важнейшей характеристикой государственной власти, суверенитет должен отображать верховенство и полновластие народа. Но можем ли мы ответственно заявить, что именно так всегда обстоят дела в России, что мы действительно влияем на выбор экономического, политического или социального развития нашей страны?

Конфликтное состояние общества является результатом восприятия и осознания им окружающей социальной среды, своеобразной формой реагирования населения на неэффективную деятельность государства, чрезмерное вмешательство в личную жизнь граждан, желание органов власти все контролировать, но не принимать реальных мер к росту благосостояния народа, того самого, который в соответствии с Конституцией и есть высшая власть.

Деятельность государства по управлению обществом всегда предполагает и обуславливает наличие особого административного ресурса в виде различных учреждений и организаций. Данный механизм представляет собой определенный комплекс социальной регуляции, располагающий специфическими стимулами, методами и средствами организованного управления различными сферами жизни общества. Он характеризуется системой мер, в которую входят как юридические нормативы и административно-дисциплинарные меры, так и методы общественного воздействия, что отражает классические методы управления убеждение и принуждение.

В общем механизме управления жизнью общества разрешение конфликтов осуществляется с учетом определенных тенденций, выражающих взаимообусловленный порядок причинной связи между компонентами рассматриваемого процесса, при котором изменение одних параметров инициирует изменение других.

¹ Аврутин Ю.Е. Процессуально-правовые формы обеспечения консенсуса в сфере публичного управления // Журнал российского права. 2014. № 10. С. 103.

Органам государственной власти надо учитывать, что «в современных условиях, когда формируются гражданское общество и правовое государство, поведение граждан должно быть основано на дозволениях, их правовой активности, а субъективные права способствуют поддержанию базовых отношений, правопорядка, гарантируют развитие желаемых для общества моделей поведения и мягко ограничивают социально-вредное поведение»¹.

Признание приоритета прав человека и установление государственной обязанности по их защите – распространенное и даже привычное явление в современном демократическом мире. Поэтому теоретическое осмысление конфликтов, возникающих в нашей стране и связанных с охраной и защитой субъективных прав, роли функций государства в этом процессе, безусловно, не является новым. Однако опыт практической реализации ст. 2 Конституции РФ показал, что существенного положительного изменения обстановки в сфере прав и свобод человека и гражданина в течение последних лет не произошло.

Более того, по мнению некоторых ученых, «субъекты правотворчества так и не определились с целью, ради которой осуществляются охрана и защита прав, свобод и законных интересов»².

Прошедшие годы не стали фактором существенного изменения отношения к правам человека и необходимости их соблюдения и защиты. Сложившуюся ситуацию можно считать вполне закономерным результатом сформировавшейся на постсоветском пространстве научно-правовой традиции, которая существовала и продолжает во многом главенствовать с советских времен. Функции государства по-прежнему рассматриваются как способы или средства воздействия государства на общественные процессы и поведение людей. Такие представления последовательно отражают присущую советскому правоведению идеологию верховенства государства над личностью, которой отводилось место объекта воздействия со стороны государственных органов.

На наш взгляд, в современном социальном государстве подобная ситуация недопустима и требует незамедлительной коррекции, т. к. существенно отдаляет нашу страну от правового качества, выступает барьером для поступательного развития, противопоставляет интересы гражданского общества и государства. Для исправления сложившегося положения требуется усилить правозащитный аспект государственной деятельности. Наиболее убедительные аргументы, подтверждающие данный довод, могут быть выявлены при научном

¹ Липинский Д.А., Шишкин А.Г. Субъективное право и юридическая обязанность как меры позитивной юридической ответственности // Государство и право. 2014. № 10. С. 10.

² Малько А.В., Субочев В.В., Шериев А.М. Права, свободы и законные интересы: проблемы юридического обеспечения. М., 2010. С. 26.

осмыслении комплекса вопросов, связанных с обособлением и становлением правозащитной функции Российского государства.

Американский исследователь Л. Козер не без оснований считает, что в основе конфликтов общества и государства находится «борьба за ценности и претензии на определенный статус, власть и ресурсы». По его мнению, любое общество, рассматриваемое как социальная система, предполагает определенное распределение власти, богатств и позиций статуса среди людей и групп. Очевидно, что при этом никогда не существует полного согласия всех по поводу справедливости действующей системы распределения. Поэтому конфликт возникает в результате попыток отдельных личностей или групп реализовать свои суждения по вопросам соразмерности того или иного блага¹.

Проблемы рассогласования суверенитета государства и суверенитета народа во многих случаях обусловлены продвижением населения по пути правовой социализации, которая представляет собой процесс приобретения личностью правовых знаний и опыта правового общения. Целью правовой социализации является выработка адекватных и гармоничных позиций по отношению к праву и закону, которые, в том числе, проявляются в активизации деятельности гражданского общества.

Гражданское общество, по мнению А.В. Лагуткина, представляет собой «сообщество независимых субъектов (граждан) внутри государства, вырабатывающих моральные и материальные ценности в интересах самого сообщества и государства»².

Хотя жизнь гражданского общества не существует вне государства, однако при фактической диффузии государства в российские общественные структуры становится все более иллюзорной граница, разделяющая государство и общество, в результате чего облик мифа приобретает и само гражданское общество. Как бы ни пытались государственные политики и «огосударствленные» средства массовой информации придать «Единой России» образ одного из демократических институтов гражданского общества, она все более обрастает рудиментами КПСС.

Как подчеркивает Н.И. Матузов, в решении вопроса о сущности права, правовой системы необходима уверенность в определении границ собственно права и правил другой природы, действующих в обществе, четко знать, где кончается правовое поле и начинается неюридическое пространство³.

В каждом из нас есть креативный механизм, который дает возможность саморазвития. Если поведение человека определяется извне, то это не свобо-

¹ См.: Coser L. Continuities in the Study of Social Conflict. N.Y., 1967. P. 8.

² Лагуткин А.В. Россия на распутье: куда пойдем? М., 2014. С. 3.

³ См.: Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2003. С. 103.

да. Человек становится свободным только в том случае, когда он способен понимать и реализовывать свои внутренние ценности. Нельзя построить совершенное общество, с постоянным упорством отдавая предпочтение послушным и примитивным гражданам. Интеллектуальный потенциал нации не может быть сформирован из людей, лишенных стремления к самореализации. Однако, увлекаясь идеей свободы нельзя забывать, что свобода от обязательств перед государством и собственным народом, как правило, приводит к правовому хаосу, что наглядно демонстрируют трагические события в Украине.

Не случайно, еще Г.В.Ф. Гегель подчеркивал, что «в гражданском обществе каждый для себя – цель, все остальное для него ничто»¹.

Поэтому при оценке существующих конфликтных противоречий в обществе следует учитывать, что среди населения распространен ряд суждений, оправдывающих негативные формы поведения с помощью различной аргументации. Эти вопросы в свое время находились в центре философских исследований И. Канта. Отстаивая чистоту нравственных мотивов поведения, он считал, что принцип заинтересованности подводит под нравственность мотивы, которые, скорее, подрывают ее и уничтожают весь ее возвышенный характер, смешивая в один класс и добродетели, и побуждения к пороку и научая только одному – как лучше рассчитывать. Специфическое же отличие того и другого – совершенно стирают.

Признавая, что природой человека предопределено его естественное стремление к счастью, Кант вынужден согласиться с невозможностью для большинства граждан достижения собственного благополучия путем честного исполнения долга и соблюдения моральных норм. Это происходит в силу того, что «по естественному ходу вещей в мире» добродетель не всегда приводит человека к благоденствию. Долг и счастье в действительности не совпадают и подчас пребывают в разных плоскостях. Кантовская этика выводит отсюда веру человека в справедливость «потустороннего воздаяния», когда добродетель и блаженство полностью совпадают.

Поэтому И. Кант придавал особое значение мотиву того или иного поступка человека. Для того, чтобы деяние личности было добрым, писал он, «недостаточно, чтобы оно было сообразно с нравственным законом; оно должно совершаться также ради него; в противном случае эта сообразность будет лишь очень случайной и сомнительной, так как безнравственное основание хотя и может вызвать порой сообразные с законом поступки, но чаще будет приводить к поступкам, противным закону»².

¹ Гегель Г.В.Ф. Философия права. М., 1990. С. 228.

² Кант И. Сочинения. Т.4. Ч.1. С. 224.

И.Е. Фарбер рассматривал основные права и свободы человека как юридическую форму прав человека, включенного в определенную социальную систему¹.

Если согласиться с этим утверждением, то вполне понятно, что никаких явно выраженных различий между гражданином государства и участником гражданского общества не существует. Практически любой из нас, являясь гражданином, одновременно представляет и часть гражданского общества, участвуя тем или иным образом в общественно-политической жизни страны.

Вместе с тем, как отмечается в ст. 29 Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г., «каждый человек имеет обязанности перед обществом, в котором только и возможно свободное и полное развитие его личности»².

При этом в постановлении Конституционного Суда РФ указано, что «гражданин и государство Российской Федерации связаны взаимными правами, ответственностью и обязанностями»³. Означает ли это, что государство тем самым фактически ограничивает свободу членов гражданского общества, самостоятельно устанавливая ее допустимые пределы? В каких пределах тогда подобные ограничения допустимы и не граничат ли они с государственным произволом, исключаяющим любые проявления инакомыслия.

Вот почему более взвешенной и точной нам представляется позиция Б.С. Эбзеева, который считает, что «Конституция устанавливает меру взаимной свободы и ответственности государства и личности, определяет пределы государственного вторжения в сферу жизнедеятельности индивида, которые не могут быть преодолены без риска утраты государством легитимности, а также границы индивидуальной автономии личности и некоторые важнейшие формы и способы ее проявления»⁴.

С учетом этого, исследуя и формируя теоретические основы деятельности государства в правозащитной сфере, мы пытаемся выявить определенный способ понимания, трактования исследуемого феномена, руководящей идеи и ведущего замысла, изменить годами (если не веками) концептуальные тоталитарные основы государственной деятельности в данной сфере. Одновременно нельзя не учитывать субъективный характер любой концепции правозащитной деятельности государства. Очевидно одно, что новая правовая перспектива не может основываться на простой совокупности юридических норм и рациональности создающего их государства вне практики правовой

¹ См.: Фарбер И.Е. Свобода и права человека в Советском государстве. Саратов, 1974.

² См.: Международное право в документах. М., 1998. С. 7.

³ См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 54.

⁴ Эбзеев Б.С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М., 2007. С. 192.

коммуникации, обеспечиваемой с помощью функций государственной деятельности.

Наряду с расширением сферы деятельности государства, изменения его направленности в сторону обеспечения прав и свобод человека и гражданина, возникает необходимость в уточнении функций современного социального государства. При таком подходе возможны дальнейшие теоретические и конституционно-отраслевые разработки сущности и содержания функций государства с учетом его модернизации – уточнение приоритетных направлений деятельности государства и его органов в сфере защиты прав человека, развитие конституционной системы и структуры такой защиты, выработка критериев участия публичных структур в реализации правозащитной функции государства. Эти и иные возможности, опосредованные обособлением и развитием правозащитной функции государства, могут позитивно сказаться на состоянии защиты прав человека в России.

По словам Б.С. Эбзеева, «государственное признание прав человека представляет собой форму их трансформации в права гражданина, которые есть лишь превращенные права человека»¹.

Решающее значение имеет переосмысление фундаментальных правовых подходов к взаимоотношениям государства и личности, гражданина и права. Устаревшие идеологические стереотипы до настоящего времени преобладают в общественном правосознании, что не способствует современному пониманию сущности функций государства и юридических форм государственной деятельности как способа обеспечения приоритета прав человека в сфере публичной власти. Хотя активных дискуссий по этой проблеме в научных кругах сегодня практически нет, единое мнение так и не сложилось.

Изменившиеся экономические, политические и социокультурные условия неизбежно обуславливают перенос акцентов с интересов общества на интересы личности. Это существенно влияет на саму парадигму управления обществом, инициируя трансформацию его целей, содержания, технологии, активизирует инновационные процессы, которые требуют переформулирования и обоснования на теоретико-методологическом уровне.

Сегодня нередко приходится слышать об отсутствии в России традиций гражданского общества, что наш народ якобы не готов адекватно воспринять идеи свободы и трактует их только как вольницу, ведущую к хаосу и разрухе. Между тем, в дореволюционной России идеи субъективного права обсуждались достаточно активно. Например, Г.Ф. Шершеневич все попытки отрица-

¹ Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России: опыт синтетического исследования. М., 2014. С. 248.

ния субъективного права называл «протестом против слова, а не означаемой им сущности»¹.

Несмотря на то, что правозащитная функция государства нашла достаточно четкое закрепление в Конституции РФ, ее выделение в качестве самостоятельного направления государственной деятельности в правоведении пока не состоялось. Тем не менее, на наш взгляд, в современном цивилизованном демократическом государстве, к числу которых стремится принадлежать и Россия, обособление правозащитной функции приобретает характер тенденции. На это указывают, во-первых, положения международных актов в части, касающейся защиты прав человека; во-вторых, нормы новых конституций, в той или иной степени отражающих обязанность государства защищать права и свободы человека; в-третьих, признание юрисдикции международных правозащитных органов, опосредующее ответственность государства, допустившего нарушение прав и свобод человека.

Как отмечает Н.И. Матузов, «единичное субъективное право есть гарантированное законом вид и мера возможного (дозволенного, разрешенного, допустимого) поведения»².

Сегодня российское «демократическое федеративное правовое государство», равно как и «социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека», поспешно продекларированное в ст. ст. 1, 7 Конституции РФ, переживают затянувшийся период становления и развития, отягощенный процветанием коррупции и чиновничьего произвола. Самоценность и самоидентификация личности, являющиеся критериями свободного развития и совершенствования гражданского общества, на наш взгляд, существенно сдали свои позиции даже по сравнению с так называемыми «лихими» 90-ми.

По словам О.В. Орловой, «идея гражданского общества не получила должной легитимации в общественном сознании, не выросла в сознание и быт российского человека»³.

Кроме того, следует обратить внимание на недостаточно верное восприятие и не всегда адекватную оценку факторов, провоцирующих прогрессирующее развитие коррупции, а также их масштабность. В определенный момент произошла переоценка способности силовых ведомств в борьбе с этими явлениями. Оказалось, что так называемые «силовики» правоохранительной системы сами нередко оказываются бессильны перед коррупцион-

¹ Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. М., 1912. С. 600.

² Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2003. С. 70.

³ Орлова О.В. Понятие и предпосылки возникновения и развития гражданского общества // Государство и право. 2013. № 7. С. 25.

ным вирусом и страдают весьма распространенным иммунодефицитом (впрочем, скорее, от их иммунодефицита страдает население).

В результате в стране не сформированы реальные механизмы по координации усилий государственных и общественных организаций по противодействию коррупции, борьба с которой сводится к пустым декларациям и не затрагивает основы коррупционного олигархата, оказывающего воздействие непреодолимой силы на властные структуры.

Метаастазы коррупции интенсивно продолжают проникать в экономику государства. При фактическом отсутствии в России открытости, подотчетности и подконтрольности коррупция, являясь совокупным продуктом монополизации государственной власти, неизбежно ведет к авторитаризму и олигархии, завуалированными под «управляемую демократию».

Уже ни для кого не секрет, что коррупционный механизм представляет реальную угрозу правам и свободам личности в обществе, блокируя конституционные права граждан интересами преступных формирований путем лоббирования, протекционизма, а нередко – и прямого насилия.

При отсутствии полноценной законодательной базы и уверенности в правовой защите обыватель вынужден вести себя по правилам, определяемым коррумпированными чиновниками. Общество поражено вирусом философии преступного мира, им инфицирован социально-психологический климат и сознание социума.

Состояние криминализации государственного аппарата российского общества сегодня вызывает тревогу даже у тех, кто сам тем или иным образом причастен к созданию преступного механизма, запущенного легковесными манипуляциями с рыночными реформами. Размытость правосознания элитарных гангстеров и полное отсутствие какого-либо социального контроля за их деяниями инициирует не только катализацию безответственности, но и одновременно заканчивает разрушать остатки государственных устоев.

Проблема необходимости преодоления негативных тенденций и выхода из полосы перманентной нестабильности требует незамедлительного решения и, в первую очередь, путем интеграции различных государственных и общественных структур в процессе противодействия коррупции. Только в этом случае можно будет говорить о том, что суверенитет народа действительно обладает приоритетом над государственным суверенитетом, а сам народ обладает правом если не решающего, то хотя бы совещательного голоса в нашей стране.