

УДК 341.7

**РОССИЙСКАЯ ПРАКТИКА ФОРМИРОВАНИЯ КОНЦЕПЦИЙ И СТРАТЕГИЙ
ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА**

© 2018 г.

С.Н. Кузнецова, В.И. Цыганов

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, Н. Новгород

s.kuznetsova@bk.ru

Поступила в редакцию 31.01.2018

Рассматривается процесс формирования концептуальных основ государственной правовой политики Российской Федерации в области прав человека. Проводится анализ программных документов (и проектов), определяющих правовые основы обеспечения прав и свобод на федеральном и региональном уровнях. Разграничиваются понятия концепции и стратегии. Представлен сравнительный анализ программных документов субъектов РФ в данной сфере.

Ключевые слова: права человека, уполномоченный по правам человека, федеральная концепция по обеспечению и защите прав и свобод человека, стратегия прав человека.

Принятие Конституции РФ 1993 г. ознаменовало принципиально новый подход к правам человека в России, к взаимоотношению человека и государства по сравнению с тем, который воплощался в союзных и российских конституциях советского периода.

Признание, соблюдение и защита прав человека стали одной из основных целей осуществляемых в обществе преобразований, призванных изменить положение индивида, создать достойные условия его жизни, гарантировать свободу и неприкосновенность, социальную защищенность, участие в управлении государством. Коренное изменение основ, определяющих статус человека и гражданина, опиралось на международные и европейские стандарты, закрепленные во Всеобщей декларации прав человека 1948 г. и Европейской конвенции о правах человека 1950 г., и выразилось в следующих моментах:

– Впервые на конституционном уровне юридически признана категория «права человека», поскольку ранее, в Конституциях СССР 1936 г. и 1977 г., права закреплялись лишь за гражданами СССР. Основные права и свободы признаются неотчуждаемыми и принадлежащими каждому от рождения (ч. 2 ст. 17 Конституции РФ).

– Произошел отказ от классово-идеологического подхода при закреплении правового статуса личности и от принципа приоритета государственных интересов перед интересами личности. В основу современной концепции прав и свобод положен новый подход к личности как к субъекту правового статуса, соответствующего стандартам, закрепленным в международных документах универсального характера, принятых в рамках ООН; подчеркивается неотъемлемость прав личности как тако-

вой, невмешательство государства во внутреннюю жизнь человека.

– Получил закрепление принцип верховенства норм международного права, в частности в области прав человека (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ).

– Произошел отказ от первичного характера и приоритета социально-экономических прав (прав второго поколения) от гражданских и политических прав (прав первого поколения).

Безусловно, в основу такого подхода были положены международные, прежде всего западноевропейские, ценности и стандарты в сфере прав и свобод, закрепленные в таких источниках, как Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., Конвенция Совета Европы о защите прав человека и основных свобод 1950 г.

В период активной интеграции в международное сообщество Россия, являясь заметным участником международных процессов, прошла этап совершенствования законодательства, в том числе посредством включения европейских стандартов во внутреннее законодательство и в деятельность органов власти. Место России в глобальном сообществе во многом зависело от того, станут ли эти ценности и стандарты частью общенациональной идеи.

Вступив в 1996 г. в Совет Европы, Россия объявила о своей приверженности основным идеалам и принципам, провозглашенным в статье 3 Устава данной организации: права человека, правовое государство, плюралистическая демократия как неотъемлемый элемент правового государства.

Приверженность данным стандартам получила отражение в содержании правовых реформ, а также создании таких должностей, как

Уполномоченный по правам человека, создании Совета по правам человека при Президенте РФ (бывшая Комиссия по правам человека при Президенте РФ).

Защита и обеспечение прав человека стали одним из важных факторов решения задач переходного периода нашего государства, стратегии устойчивого развития и гарантий невозврата к прошлому.

Кроме того, в целях формулирования государственной правовой политики в области прав и свобод Президент РФ поручил Комиссии по правам человека разработать и представить на широкое обсуждение важный программный документ: Федеральную концепцию по обеспечению и защите прав и свобод человека. Проект Концепции был представлен председателем Комиссии по правам человека при Президенте РФ В.А. Карташкиным в ноябре 1999 г.

При подготовке этого документа Комиссия исходила из того, что одним из величайших завоеваний человечества уходящего XX в. является создание кодекса международно-правовых документов о правах и свободах человека и международных институтов и организаций, призванных обеспечить реализацию их положений. Начиная с принятия в декабре 1948 г. Всеобщей декларации прав человека происходил непрерывный процесс кодификации прав человека как на международном, так и на национальном уровне, совершенствование институтов и процедур их обеспечения и защиты. Более чем полувековой опыт движения человечества по этому пути неопровержимо доказал, что без обеспечения прав и свобод человека невозможно достижение демократии и социально-экономического процветания, построение правового государства.

Во введении к проекту Концепции В.А. Карташкин указал, что «возрождение России в XXI в. возможно только в том случае, если ее величие будет заключаться не только в экономической и даже военной мощи – этого страна на протяжении своей многовековой истории достигала неоднократно, но каждый раз такая мощь оказывалась непрочной, – но и в созидательной деятельности ее свободных, равноправных и процветающих граждан» [1].

К сожалению, Федеральная концепция по обеспечению и защите прав и свобод человека в РФ так и не принята до сегодняшнего дня. Отсутствие такого документа не позволяет в полной мере обеспечить единые стандарты осуществления и защиты прав человека на всей огромной территории нашей многонациональной страны и препятствует объективной оценке состояния прав человека в России. Так, Уполно-

моченный по правам человека РФ Татьяна Москалькова констатировала, что в России на федеральном уровне отсутствует концепция и стратегия прав человека, а на региональном уровне подобные документы существуют только в двух субъектах – Татарстане и Воронежской области. В этой связи она заявила, что «нам нужны единые стандарты в области защиты прав человека. Сегодня, когда нам задают вопрос, как вы оцениваете их состояние в Российской Федерации, мы не можем ответить на него однозначно, потому что у нас нет критериев оценки. Есть разные наработки и некоторые гарантии, однако системы не существует» [2].

Нужно отметить, что принятие таких государственных программных документов политико-правового характера, как концепции, доктрины, стратегии, в том числе в сфере прав человека, стало не просто данью современным трендам [3]. Такая тенденция была вызвана необходимостью закрепить основные направления государственной политики, дать объективную характеристику и оценку существующего положения с правами человека и предложить меры по созданию действующих гарантий реализации и обеспечения прав и свобод личности.

В настоящее время, когда институт уполномоченных по правам человека создан во всех 85 субъектах РФ, крайне актуальным стал вопрос о принятии концептуальных и программных документов в области прав и свобод как на национальном, так и на региональном уровне.

Нужно отметить, что некоторые субъекты уже предпринимают достаточно активные попытки в этом направлении. Так, разработаны и приняты две стратегии (Воронежская область и Татарстан), одна государственная программа (Карелия), пять концепций (ЯНАО, Смоленская область, Иркутская область, Ленинградская область, Алтайский край), один проект Концепции (Калмыкия), ведется работа в Нижегородской области и в других регионах.

Однако очевидно, что такая деятельность не может быть в достаточной мере системной и эффективной в отсутствие концептуальных основ на федеральном уровне. Целесообразно было бы изначально в качестве ориентира и опоры принять данные документы на национальном уровне (на сегодняшний день единственной основой остается – проект Федеральной концепции – 1999 г.).

Нужно отметить, что в мае 2017 г. Уполномоченный по правам человека в России в отчете перед Госдумой о работе в 2016 году заявила, что «все проблемы идут от несовершенства законодательства. Кроме того, в России должна появиться национальная стратегия защиты прав

человека, чтобы многие проблемы решались быстрее» [4].

В отсутствие единых государственных основ у регионов не может быть согласованных и последовательных подходов, что становится причиной неэффективности. Как следствие, в настоящее время нет единого подхода ни к названию, ни к содержанию (2 стратегии, 1 программа, 6 концепций).

Кроме того, необходимо разграничивать концепцию (и ее первичный характер) и стратегию как юридические документы.

Вообще, концепцию прав человека нужно рассматривать как определённый способ понимания, систему взглядов, в нашем случае, на права человека, закреплённую общепризнанную систему представлений и взглядов о месте и роли прав человека в обществе и государстве, основную точку зрения, ведущий замысел, определяющий стратегию действий при осуществлении реформ, проектов, планов, программ в данном направлении.

А стратегия – это модель деятельности, рассчитанная на долгосрочный период, которая предполагает движение к достижению конкретных целей. Без нее невозможна эффективная работа в любой сфере.

Отсюда вытекает, что если у вас имеется основная концепция, то она будет определять дальнейшую стратегию ваших действий. Другими словами, концепция имеет первичный характер, стратегия должна строиться на утверждённых концептуальных основах.

Из этого следует необходимость разработки и принятия общенациональной Концепции прав и свобод человека.

Стратегия же должна рассматриваться как инструмент реализации государственной политики, отражающей основные направления развития страны в целом, что предполагает приведение в действие потенциала регионов для решения важнейших государственных вопросов [Цит. по: 5].

Желательно, чтобы концепция в области прав человека была принята только на федеральном уровне, а стратегии – как на федеральном, так и на региональном. Региональные документы должны приниматься на основе национальных с учетом особенностей и актуальных вопросов для каждого региона.

Разработка и принятие стратегии – гораздо более трудоемкий процесс, поскольку по определению кроме целей, задач и приоритетных направлений стратегия предполагает анализ и общую характеристику положения в сфере прав человека для определения планируемых результатов и индикаторов эффективности реализации стратегии.

Необходимо отметить, что в отсутствие общенациональной концепции в области прав человека могут быть приняты концепции на региональном уровне.

В результате анализа региональных программных документов в области прав человека становятся очевидными некоторые недостатки, связанные с юридической техникой: большинство документов – бессистемного характера, не разграничиваются (или различаются неверно) цель, задачи, инструменты, механизмы, результаты. Так, первая редакция Концепции Смоленской области и проект Концепции Калмыкии были приняты всего на 2 (!) года, хотя очевидно, что концептуальные основы должны закладываться на гораздо более длительный период. В концепциях Алтайского края и Смоленской области целью принятия концепции заявлена разработка стратегии.

Кроме того, заметны заимствования из проекта Федеральной концепции 1999 г. без учета изменений, произошедших за прошедшие 18 лет, а также сходство некоторых документов между собой. Положительное исключение представляет собой Стратегия Воронежской области. Это документ системного характера, принятый на 2016–2025 гг., в котором определены цели и задачи, приоритетные направления совершенствования реализации прав человека и механизмов их защиты, а также способы достижения целей. Приводится общая характеристика состояния защищенности прав человека в Воронежской области и определяются индикаторы эффективности реализации Стратегии. В данном документе предусмотрены такие направления совершенствования системных подходов в сфере развития и защиты прав человека, как совершенствование нормативно-правового регулирования обеспечения и защиты прав и свобод человека, повышение эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления по реализации прав граждан, развитие институтов гражданского общества, совершенствование системы правовой помощи и просвещения. Для каждого закреплённого приоритетного направления Стратегии по группам конституционных прав достаточно четко выделены цели, ожидаемые результаты, способы достижения и индикаторы. В заключительном разделе закреплёны организационные и информационные аспекты реализации Стратегии.

Нужно отметить, что в отсутствие федеральной концепции в сфере обеспечения и защиты прав человека и в силу прикладного и регионального характера проанализированных программных документов в них не заложены, не

нашли и не могут найти отражения вопросы концептуального характера:

– об определении подхода к соотношению международных стандартов и верховенства прав человека и необходимости учитывать национальную и государственную идентичность (более глобально: соотношение двух основных принципов международного права или норм *jus cogens*: принцип уважения прав человека и принцип национального суверенитета);

– о свободе усмотрения государств в вопросах обеспечения прав и свобод;

– о месте и роли международных договоров и решений международных органов по правам человека в национальной правовой системе, в т.ч. соотношение с документами конституционного характера и решениями органа конституционной юстиции (так, ни в одном документе даже не упоминается важнейший международный договор в данной сфере – Европейская конвенция о правах человека!).

Анализ указанных выше региональных документов в сфере прав и свобод показывает, что есть ряд наиболее важных вопросов, которым уделяется внимание во всех субъектах РФ:

– во многих документах нашли отражение положения проекта Федеральной концепции по обеспечению и защите прав и свобод человека 1999 г.;

– недостаточное обеспечение прав человека со стороны государственных органов и органов местного самоуправления, отсутствие объективной оценки и контроля их деятельности, а также ответственности;

– развитие институтов гражданского общества, в т.ч. развитие общественного контроля;

– доступность правовой помощи и просвещения;

– электронная среда и доступность услуг в электронном виде;

– внимание к защите прав человека в отношении особо нуждающихся в такой защите категорий граждан: женщины и дети; инвалиды; ветераны, пенсионеры, участники локальных войн; лица без определенного места жительства и рода занятий; лица, находящиеся под стражей и в местах лишения свободы; иностранные граждане, трудящиеся-мигранты. Однако здесь следует отметить, что в программных документах субъектов федерации перечислены строго по списку лишь те группы населения, нуждающиеся в неотложной защите своих прав, которые были закреплены в проекте Федеральной концепции 1999 г. (вынужденные переселенцы и беженцы, военнослужащие, национальные меньшинства и коренные малочисленные народы, лица, лишённые свободы, дети, женщины,

инвалиды, пенсионеры, соотечественники, пациенты). А ведь данный список составлялся 18 лет назад в абсолютно других условиях – в условиях распада Советского Союза, перехода к рыночным отношениям, резкого сокращения вооружённых сил, падения производства;

– отражаются особенности регионального характера (например, в Стратегии Татарстана – межконфессиональные вопросы).

Если обратиться к содержанию региональных документов в сфере прав и свобод, то можно выделить ряд важных вопросов, которым не уделяется внимание ни в одном из них:

– ни в одном документе не затронут вопрос о пределах действия прав и свобод и о запрещении злоупотребления правами как одной из форм установления пределов. Безусловно, в демократических государствах права и свободы принято считать наивысшей ценностью. Однако все трудные задачи человечество решает не поодиночке, а сообща, в коллективе. Тысячелетняя практика показывает, что команда тем эффективнее, чем больше в ней самоотречения, дисциплины и приверженности, в первую очередь общему делу. Поэтому важно помнить, что права индивида не абсолютны, они должны представлять собой принцип, но не культ, который расшатывает общество и делает его слабым перед лицом современных вызовов;

– практически во всех анализируемых региональных документах закреплены такие стандартные способы формирования правосознания граждан в духе уважения прав и свобод человека, как просвещение, информирование, поддержка и взаимодействие с НКО, но нигде не проводится мысль о сочетании этого процесса с формированием патриотизма, уважения к интересам общества и государства в целом;

– в документах закрепляется принцип запрещения дискриминации, однако нигде не устанавливаются пределы его действия;

– отсутствуют общие подходы и конкретные меры, касающиеся прав мигрантов как группы лиц, которые в связи с происходящими в мире событиями оказались в крайне неблагоприятном положении. Как уже упоминалось выше, в программных документах субъектов перечислены группы населения, закреплённые в проекте Федеральной концепции по обеспечению и защите прав и свобод человека 1999 г., и не учитывается современный контекст.

Кроме того, хотелось бы, чтобы авторы программных документов обратили внимание на некоторые возможные негативные последствия увлечения дополнительными гарантиями прав отдельных групп лиц: например, чрезмерным увлечением позитивной дискриминацией в от-

ношении женщин и некоторыми опасностями внедрения института ювенальной юстиции.

В заключение хотелось бы еще раз подчеркнуть необходимость как можно более оперативной разработки и принятия концепции и стратегии в области обеспечения и защиты прав и свобод на федеральном уровне. Это значительно ускорило бы и сделало бы более эффективной работу субъектов РФ в данном направлении. Указанные документы должны отражать современные российские реалии, а также актуальное положение международного сообщества. Важно, чтобы в программных документах по правам человека был определен подход к соотношению международных стандартов и верховенства прав человека и необходимости учитывать национальную и государственную идентичность, а также нашли отражение не только всеобщие стандарты прав и свобод, но и закрепились пределы их действия.

Список литературы

1. Проект Федеральной концепции по обеспечению и защите прав и свобод человека. URL: http://lib.uni-dubna.ru/search/files/sr_fed_consept/~sr_fed_consept.htm (дата обращения: 18.11.2017).

2. Татьяна Москалькова: «Стратегия прав человека есть только в двух субъектах – Воронежской области и Татарстане» / ИА Галерея Чижова. URL: <http://www.infovonezh.ru/News/Tatyana-Moskalkova-Strategiya-prav-cheloveka-est-tolko-v-dvuh-subyektah---Voronejskoy-oblasti-i-Tatarstane-54635.html> (дата обращения: 18.11.2017).

3. Мушинский М.А. Стратегии, концепции, доктрины в правовой системе Российской Федерации: проблемы статуса, юридической техники и соотношения друг с другом. Выступления на круглом столе. Юридическая техника, 2015. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/strategii-kontseptsii-doktriny-v-pravovoy-sisteme-rossiyskoy-federatsii-problemy-statusa-yuridicheskoy-tehniki-i-sootnosheniya-drug-s-drugom> (дата обращения: 18.11.2017).

4. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2016 год. URL: <http://ombudsmanrf.org/content/doclad2016> (дата обращения: 18.11.2017).

5. Конспект лекций по дисциплине «Теория и механизмы современного государственного управления», направление 38.04.04. «Государственное и муниципальное управление», квалификация (степень) «Магистр», очная форма обучения / Рязанский государственный радиотехнический университет. Рязань, 2015. URL: <https://studfiles.net/preview/6129457/page:12/> (дата обращения: 18.11.2017).

RUSSIAN PRACTICES FOR DEVELOPING CONCEPTS AND STRATEGIES OF PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND FREEDOMS

S.N. Kuznetsova, V.I. Tsyganov

The article considers some issues having regard to the development process of conceptual framework of the Russian Federation state legal policy in the field of human rights. Some program documents (and drafts) in this field at the federal and regional levels are examined, and the difference is established between the notions of Concept and Strategy. The authors also present a comparative analysis of the existing relevant documents of the subjects of the Russian Federation.

Keywords: human rights, human rights commissioner, federal concept on ensuring and protecting human rights and freedoms, human rights strategy.

References

1. Proekt Federal'noj koncepcii po obespecheniyu i zashchite prav i svobod cheloveka. URL: http://lib.uni-dubna.ru/search/files/sr_fed_consept/~sr_fed_consept.htm (data obrashcheniya: 18.11.2017).

2. Tat'yana Moskal'kova: «Strategiya prav cheloveka est' tol'ko v dvuh sub"ektah – Voronezhskoj oblasti i Tatarstane» / IA Galereya Chizhova. URL: <http://www.infovonezh.ru/News/Tatyana-Moskalkova-Strategiya-prav-cheloveka-est-tolko-v-dvuh-subyektah---Voronejskoy-oblasti-i-Tatarstane-54635.html> (data obrashcheniya: 18.11.2017).

3. Mushinskij M.A. Strategii, koncepcii, doktriny v pravovoj sisteme Rossijskoj Federacii: problemy statusa, yuridicheskoy tehniki i sootnosheniya drug s drugom. Vystupleniya na kruglom stole // Yuridicheskaya tekhnika.

2015. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/strategii-kontseptsii-doktriny-v-pravovoy-sisteme-rossiyskoy-federatsii-problemy-statusayuridicheskoy-tehniki-i-sootnosheniya-drug-s> (data obrashcheniya: 18.11.2017).

4. Doklad Upolnomochennogo po pravam cheloveka v Rossijskoj Federacii za 2016 god. URL: <http://ombudsmanrf.org/content/doclad2016> (data obrashcheniya: 18.11.2017).

5. Konspekt lekcij po discipline «Teoriya i mekhanizmy sovremennogo gosudarstvennogo upravleniya», napravlenie 38.04.04. «Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie», kvalifikaciya (stepen') «Magistr», ochnaya forma obucheniya / Ryazanskij gosudarstvennyj radio-tekhnicheskij universitet. Ryazan', 2015. URL: <https://studfiles.net/preview/6129457/page:12/> (data obrashcheniya: 18.11.2017).