

РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО ЗАКРЕПЛЕНИЯ ПРИНЦИПА
ЕДИНСТВА ПРАВООЩИТНОГО ПРОСТРАНСТВА*

О. Н. Полухин, А. Е. Новикова, А. М. Жорник

*Белгородский государственный национальный
исследовательский университет*

Поступила в редакцию 8 июля 2016 г.

Аннотация: на основе теоретических подходов к интерпретации правозащитного пространства обозначена авторская позиция о его трактовке. Для получения всестороннего представления о принципе единства правозащитного пространства, а также выявления позитивных тенденций, применимых к реалиям Российской Федерации, осуществлен анализ положений конституционных актов ряда зарубежных государств с целью выявления особенностей закрепления заявленного принципа и его элементов.

Ключевые слова: защита, правозащитное пространство, принцип единства правозащитного пространства, предпочтение прав и свобод личности, принципа территориальной целостности.

Abstract: in the article the theoretical approaches to the interpretation of the human rights space marked with the author's position on its interpretation. To obtain a comprehensive idea about the principle of the unity of the human rights space, as well as identifying positive trends applicable to the realities of the Russian Federation, the analysis of the provisions of the constitutional laws of some foreign countries in order to identify the characteristics of the fixing of the declared principle and its elements.

Key words: protection, human rights space, the principle of unity in the human rights space, preference rights and freedoms of the individual, the principle of territorial integrity.

В отечественной юридической науке отсутствуют комплексные исследования, посвященные таким категориям, как правозащитное пространство и принцип единства правозащитного пространства. Для выявления сущности принципа единства правозащитного пространства рассмотрим, что представляет собой правозащитное пространство, а также его элементный состав.

Слово «правозащитный», исходя из семантической структуры, предполагает наличие двух компонентов: «право» и «защита». Право выступает объектом защиты. Когда есть объект, должны быть и субъекты, а также иные составляющие, обеспечивающие взаимоотношения системы субъект – объект. Начнем с базового, по нашему мнению, элемента правозащитного пространства – права (в субъективном смысле).

* Работа выполнена в рамках гранта Президента РФ РФ для государственной поддержки молодых российских ученых – кандидатов наук (Конкурс – МК-2016).

Права человека в большинстве базовых законов современных государств употребляются наряду со свободами, которые являются также объектом защиты. В Конституции РФ закрепляется аксиологическое предпочтение человека, его права и свободы в государстве, а также подкрепляется императивом государственной обязанности их защищать (ст. 2)¹.

Для реального обеспечения возможности защиты права и свободы личности необходим правовой инструментарий, который в данном случае предполагает наличие, в первую очередь, конституционно-правовых (ввиду особой ценности прав и свобод человека), а также иных отраслевых правовых норм, закрепляющих права и свободы человека и гражданина, устанавливающих средства их обеспечения, гарантии, принципы, обязанности государственных и муниципальных органов, общественных организаций по их обеспечению, а также фиксирующих ответственность последних в случае несоблюдения и нарушения этих прав.

В диссертационном исследовании М. В. Мархгейм относит совокупность правозащитных норм к конституционной системе защиты прав и свобод человека и гражданина. Она отмечает, что правовыми нормами установлены как диспозитивные, т.е. потенциально возможные, так и императивные (обязательные) правила поведения субъектов правозащитных отношений. В качестве примера диспозитивных правозащитных норм можно отнести право каждого на защиту своей чести и доброго имени (ч. 1 ст. 23), своих прав и свобод всеми способами, не запрещенными законом (ч. 2 ст. 45), а гарантии государственной (ч. 1 ст. 45) и судебной (ч. 1 ст. 46) защиты прав и свобод человека и гражданина выступают нормами императивными². Нормы правозащитного характера можно также классифицировать на исходные и производные, общего и исключительного характера и др.

Важнейшим элементом правозащитного пространства являются принципы, в соответствии с которыми это пространство функционирует как единое целое. К определению понятия принципов в науке не сложилось единого подхода. Так, Ю. Ю. Штурцев отмечает наличие субъективного и объективного начала принципов. В субъективном значении принципы представляют собой некие основные убеждения, положения, а в объективном – особенности сущности какого-то явления³. Распространен подход, согласно которому принципы – это основные начала, опре-

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, 7-ФКЗ, 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ и от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Рос. газета. 1993. 25 дек. ; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

² См.: *Мархгейм М. В.* Конституционная система защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 54.

³ См.: *Штурцев Ю. Ю.* Принципы права : уточнение понятия // История государства и права. 2015. № 5. С. 38–41.

деляющие идеи, на которых строится любая система, явление⁴. Применительно к правовым принципам, на которых основано правозащитное пространство, считаем целесообразным сделать акцент на их конституционности, что подтвердит их особую значимость и неоспоримость. Так, к конституционным принципам правозащитного пространства следует отнести следующие принципы, обеспечивающие защищенность прав и свобод человека:

- равенство всех перед законом и судом (ч. 1 ст. 19 Конституции России);
- неотчуждаемость прав и свобод человека (ч. 2 ст. 17);
- непосредственное действие прав и свобод человека (ст. 18);
- недопустимость произвольного ограничения прав и свобод человека (ч. 1, 2 ст. 55);
- недопустимость дискриминации по любым основаниям (пол, раса, национальная или этническая, религиозная принадлежность, язык, социальное происхождение, имущественное положение и т.п.) (ч. 2 ст. 19);
- гарантированность прав и свобод человека (ч. 1 ст. 17);
- защищаемость (ст. 45, 46);
- самозащита прав (ч. 2 ст. 45).

Данный перечень не является исчерпывающим, однако это тот неотъемлемый набор принципов, являющихся императивными и не подлежащими изменению в силу их конституционного характера, а также обеспеченных государственным принуждением.

Следующий элемент правозащитного пространства – это субъекты защиты прав и свобод человека и гражданина, без которых правозащита невозможна. Как было отмечено выше, защита прав и свобод человека и гражданина – это прямая обязанность Российского государства (ст. 2 Конституции). Данное положение можно трактовать в широком смысле – каждый государственный институт, орган или должностное лицо обязаны защищать права и свободы человека. В развитие этой идеи можно привести ст. 18 Конституции России, которая гласит, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность исполнительной и законодательной власти, а также местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Безусловно, можно классифицировать органы государственной власти, местного самоуправления и их должностные лица на те, чьими прямыми и главными обязанностями является защита прав и свобод человека, и на те, которые осуществляют таковую защиту факультативно, в процессе исполнения иных своих обязанностей. Можно выделить органы, которым вменена обязанность по защите прав и свобод человека и гражданина Конституцией России, федеральными законами или региональными законами. Однако это предмет иной дискуссии. В рамках данного исследования под субъектами правозащитной деятельности будем понимать

⁴ См.: *Байтин М. И.* О принципах и функциях права : новые моменты // Правоведение. 2000. № 3. С. 4.

все государственные, муниципальные органы и их должностные лица, общественные организации, так или иначе участвующие в защите прав и свобод человека и гражданина.

На основании вышесказанного сформулируем авторское определение правозащитного пространства. Это совокупность находящихся во взаимной связи и взаимной зависимости прав и свобод человека и гражданина, правозащитных норм, принципов, гарантий, субъектов правозащитной деятельности и их ответственности, действующих в заданных временных рамках, и реальная возможность существования которой обеспечена территориальной целостностью, единством правового пространства и аксиологическим предпочтением прав и свобод человека в государстве. Единство правозащитного пространства может быть достигнуто, если все его элементы стабильны и устойчивы к любым рискам выведения их из сбалансированного состояния.

Для получения всестороннего представления о принципе единства правозащитного пространства, а также выявления позитивных тенденций, теоретически применимых к реалиям Российской Федерации, проведен анализ положений основных законов ряда зарубежных государств с целью выявления особенностей закрепления принципа единства правозащитного пространства. Искомыми явились обеспечительные компоненты правозащитного пространства:

- принцип единства правового пространства;
- принцип территориальной целостности;
- принцип предпочтения прав и свобод человека в государстве.

Фокусную группу зарубежных государств, чьи базовые законы были проанализированы, предлагаем разделить на федеративные (исходя из идентичного с Россией способа территориальной организации государства) и страны СНГ (ввиду особых историко-политических связей с Российским государством).

Итак, по первому компоненту отметим, что в Основном законе Федеративной Республики Германия в ст. 31 Раздела II «Федерация и земли» закреплено положение о преимуществе федерального права перед правом земель, а в ст. 83 Раздела VIII «Исполнение федеральных законов и федеральная администрация» указано на обязанность земель исполнять федеральные законы, как свои собственные⁵. При этом отсутствуют положения, прямо формулирующие принцип верховенства Основного закона и закрепляющие иерархию нормативных правовых актов, что оценивается скорее негативно ввиду повышенной значимости таковых положений для федеративных государств. Нельзя отрицать тот факт, что положение ст. 31 немецкой Конституции косвенно устанавливает верховенство Основного закона над правом земель, не уточняя, однако, взаимоотношения между Основным законом и иным федеральным законодательством.

⁵ Основной закон Федеративной Республики Германия от 23 мая 1949 г. с изм. и доп. до 20 октября 1997 г. // Конституции государств Европы : в 3 т. / под общ. ред. Л. А. Окунькова. М., 2001. Т. 1. С. 565–637.

Похожая ситуация обнаруживается в Конституции Индии, которая не закрепляет свое верховенство, а лишь ограничивает пределы действия законов, изданных Легислатурой Штата (высший законодательный орган субъекта Федерации), территорией штата (ст. 245 главы I части XI «Отношения между Союзом и Штатами»)⁶. Интересным представляется положение ст. 254, в котором закреплено верховенство законов, изданных федеральным Парламентом над законами штатов, только в пределах его исключительной компетенции. Законы, принятые законодательным органом штата по вопросам совместной компетенции, имеют в этом штате приоритет над федеральными законами. Вместе с тем федеральный Парламент наделен правом в будущем принять закон, изменяющий или вовсе отменяющий закон штата. Учитывая это замечание, позволим сделать вывод о приоритете все же федерального законодательства, хотя и с некоторой оговоркой.

Еще одно федеративное государство, выбранное для исследования – Австралия. Так, в соответствии со ст. 109 Конституции Австралии законодательство Австралийского союза (федеральное) имеет приоритет над законодательством штатов, а в случае противоречия закону Австралийского союза закон штата считается недействительным⁷. Данное положение является единственным, отражающим принцип единства правового пространства Австралии. Полагаем, что недостаточное внимание законодателя к одному из фундаментальных для федеративного государства конституционных принципов может негативно отразиться на правозащитной функции государства.

Формулировки конституций стран СНГ по закреплению принципа единства правового пространства более близки к аналогичным в Конституции России. Так, в Конституции Украины в ст. 8 Раздела I «Общие положения» закреплена высшая юридическая сила Конституции, а также требование законов и иных нормативных правовых актов соответствовать ей⁸. Таким же образом отражен принцип единства правового пространства в Конституции Армении в ст. 5⁹. Кроме того, Конституция Армении установила иерархию национальных нормативных правовых актов – Конституция, конституционные законы, законы, подзаконные нормативные правовые акты.

В Казахстане законодатель пошел также по пути закрепления иерархии нормативных правовых актов в Конституции Казахстана, указания

⁶ Конституция Индии от 26 ноября 1949 г. с изм. до 2003 г. // Конституции зарубежных государств : Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский союз, Соединенные Штаты Америки, Япония, Индия. М., 2006. С. 411–574.

⁷ Конституция Австралии : принята в 1900 г. с изм. от 1988 г. URL: <http://mykprzs.ru/konstituciya-avstralii-1900-rus/> (дата обращения: 15.05.2016).

⁸ Конституция Украины : принята Верховной радой 28 июня 1996 г. с изм., внесенными в соответствии с Законом № 2952-VI от 01.02.2011 // Ведомости Верховной рады Украины. 2010. № 10. Ст. 68.

⁹ Конституция Республики Армения : принята 6 декабря 2015 г. URL: http://www.parliament.am/law_docs5/06122015.pdf (дата обращения: 15.05.2016).

на ее высшую юридическую силу с требованием соответствия ей всех нормативных правовых актов¹⁰.

В ст. 7 Конституции Беларуси прямо не прописано, что она имеет высшую юридическую силу, однако установлено, что государство, все его органы и должностные лица должны действовать в пределах Конституции, а также в пределах тех актов законодательства, которые приняты в соответствии с ней¹¹. В этой же статье указаны конституционно-правовые последствия, наступающие для правовых актов, признанных противоречащими Конституции Беларуси – они теряют юридическую силу. Идентичное положение содержится в ст. 6 Конституции Молдовы¹².

Обратившись к рассмотрению конституционных норм о принципе территориальной целостности, были получены следующие результаты.

Основной закон Германии игнорирует не только понятие «территориальная целостность», но и любые близкие по значению формулировки: «государственная целостность», «территориальная неприкосновенность», «неприкосновенность государственных границ» и т.д. Лишь в ч. 2 ст. 21 указано, что угрожающие целостности Федеративной Республики Германии партии являются неконституционными.

В Конституции Австралии вообще отсутствуют любые положения, касающиеся территориальной целостности.

В Конституции Индии аналогично немецкой Конституции отсутствует формулировка «территориальная целостность», не закреплено обязательство обеспечения охраны и защиты государственной или территориальной целостности государством или какими-либо государственными органами. Однако понятие целостности Индии встречается, например, в п. «с» ст. 51, а «Основные обязанности» – поддержание и защиту суверенитета, единства и целостности Индии – относят к обязанности каждого гражданина Индии. Кроме того, предусмотрено право принять закон, разумно ограничивающий право на свободу слова и выражения мнений, право собираться мирно и без оружия и право на создание союзов и объединений в интересах обеспечения суверенитета и целостности Индии (ст. 19).

Заслуживающими внимание в Конституции Индии являются положения, подробно определяющие состав территории Индии и регламентирующие порядок изменения территорий и границ штатов (ст. 1–4).

В Конституции Армении словосочетание «территориальная целостность» встречается в ч. 1 ст. 14 – обязанности Вооруженных сил Армении по обеспечению территориальной целостности государства.

¹⁰ Конституция Республики Казахстан : принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 г. URL: http://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution (дата обращения: 15.05.2016).

¹¹ Конституция Республики Беларусь : принята 15 марта 1994 г. с изм. и доп., принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г. URL: http://president.gov.by/ru/official_documents_ru/view/osnovnoj-zakon-respubliki-belarus-1402/ (дата обращения: 15.05.2016).

¹² Конституция Республики Молдова : принята Парламентом 29 июля 1994 г. с изм. от 29 июня 2006 г. // Monitorul Oficial. 1994. № 1.

Конституция Республики Беларусь возводит территориальную целостность по приоритетности защиты государством на один конституционный уровень с независимостью республики и конституционным строем (ст. 1). Кроме того, в Конституции дополнительно установлена обязанность Президента принимать меры по охране территориальной целостности Беларуси (ст. 79), к числу которых относится введение чрезвычайного положения на территории государства или отдельных его местностях (п. 22 ст. 84).

В украинской Конституции в Разделе I «Общие положения» определено, что территория Украины целостна и неприкосновенна в пределах существующей границы (ст. 2). К субъектам защиты территориальной целостности Украины отнесено государство, народ Украины, Вооруженные силы Украины (ст. 17), Президент Украины (ст. 102). Кроме того, в Конституции Украины предусмотрен ряд мер, которые могут быть приняты в интересах территориальной целостности: ограничение прав граждан на свободу мысли и слова, некоторых информационных прав; запрет на создание политических партий и общественных организаций, создание и деятельность которых направлены на нарушение территориальной целостности; запрет на изменение Конституции Украины, если изменения предусматривают нарушение территориальной целостности государства. Конституция Молдовы идентично закрепила положения, касающиеся территориальной целостности (ст. 41, 54, 77, 79, 108).

В Республике Казахстан Конституцией закреплено: «Государство обеспечивает целостность, неприкосновенность и неотчуждаемость территории» (ст. 2). По логике данная формулировка позволяет предположить, что территориальная целостность Республики Казахстан не включает в себя такие принципиальные признаки, как неделимость и неотчуждаемость. Подобный подход может привести к вариативности интерпретаций понятия территориальной целостности, используемого в Конституции Казахстана, в негативных и опасных для государства направлениях. Так, в ст. 44 установлено, что в случае если территориальная целостность Казахстана находится под угрозой, то Президент имеет право ввести на территории государства чрезвычайное положение, применить Вооруженные силы, а также предпринять иные меры. Учитывая положение ст. 2, возникает вопрос о возможности использования перечисленных мер в случае угрозы отчуждения территории. Аналогичному риску подвержено и положение ч. 2 ст. 91 Конституции Молдовы, которое относит принцип территориальной целостности к неподлежащим никаким изменениям конституционным принципам.

По последнему компоненту – принцип предпочтения прав и свобод человека в государстве – отметим, что в Разделе «Основные права» в ст. 1 Основного закона Федеративной Республики Германия закреплено: права человека неприкосновенны и неотчуждаемы и являются основой всякого человеческого сообщества, мира и справедливости в мире¹³.

¹³ См.: *Жорник А. М., Новикова А. Е.* Зарубежный опыт конституционно-правового закрепления положений, направленных на минимизацию правозащитных

Что касается базового закона Индии, то в нем отсутствует указание на права и свободы человека как высшей ценности, а также на честь и достоинство личности. Кроме того, отсутствует любая отсылка к нормам международного права. Несмотря на то что в Конституции Индии закреплена и детально регламентирован каталог прав и свобод человека и гражданина, такой пробел является весьма существенным и негативным для нормального функционирования государства, а также включает в себе правозащитные риски соблюдения и защиты этих прав.

Конституция Австралии игнорирует в принципе правозащитные аспекты. Так, единственное упоминание о правах человека содержится в положении ст. 117 главы V «Штаты», которое гласит, что подданный Королевы, проживающий в любом штате, не может быть ограничен в правах или подвергнут дискриминации любым другим штатом по причине его принадлежности к другому штату. Считаю такое положение дел неприемлемым, порождающим потенциальные риски несоблюдения, неуважения и нарушения прав и свобод человека и гражданина.

Анализ базовых законов государств – участников СНГ выявил общую тенденцию аксиологического предпочтения прав и свобод человека и гражданина. Так, в Конституции Украины в ст. 3 «человек, его жизнь и здоровье, честь и достоинство, неприкосновенность и безопасность признаются в Украине наивысшей социальной ценностью», а «права и свободы человека определяют содержание и направленность деятельности государства».

В Армении высшей ценностью признается лишь человек, и закрепляется неотчуждаемость достоинства (ч. 1 ст. 3 Конституции Армении). Основные права и свободы человека и гражданина хотя и не признаны высшей ценностью, однако являются непосредственно действующим правом и ограничительным фактором в деятельности публичной власти (ч. 3 ст. 3).

Оригинально в позитивном смысле сформулирована ч. 3 ст. 1 Конституции Молдовы, в которой к высшей ценности относятся не только человек, его достоинство, права и свободы, но и свободное развитие человеческой личности, а ч. 1 ст. 1 Конституции Республики Казахстан вместо свободного развития человеческой личности относит жизнь человека к высшей ценности.

Интерес представляет также положение ст. 2 Конституции Беларуси, которое признает человека, его права, свободы и гарантии их реализации высшей ценностью и целью общества и государства.

Отметим, что принцип предпочтения прав и свобод человека и гражданина в государствах – участниках СНГ нашел не просто достаточное, а полноценное отражение в базовых законах этих государств. Это соответствует не только общепризнанным принципам и нормам международного права, но и отвечает современным вызовам и реалиям.

В завершении представим следующие выводы и обобщения, полученные в результате анализа норм конституций ряда зарубежных государств.

Качество закрепления принципа единства правового пространства:

– положения о таком свойстве конституции, как ее верховенство, отсутствуют в базовых законах федеративных государств, наличествуя в конституциях государств – участников СНГ;

– иерархия нормативных правовых актов закреплена в большинстве конституций как федеративных государств, так и государств – участников СНГ;

– установление на конституционном уровне негативных последствий в случае принятия акта, противоречащего базовому закону, – дополнительная гарантия обеспечения принципа единства правового пространства, которая закреплена лишь в половине проанализированных конституций.

Качество закрепления принципа территориальной целостности:

– наиболее полно принцип территориальной целостности и его гарантии закреплены в базовых законах Индии, Украины, Молдовы;

– к основным конституционным гарантиям принципа территориальной целостности относится установление государственной обязанности по его охране или защите; определение круга субъектов, осуществляющих такую охрану и защиту; закрепление ряда основных мер, подлежащих применению в случае угрозы территориальной целостности.

Качество закрепления принципа предпочтения прав и свобод человека и гражданина государством:

– базой данного принципа является определение человека, его прав и свобод высшей ценностью и установление диктатуры этой ценности в деятельности государства;

– отсутствие данного принципа снижает правозащитный потенциал базовых законов, а также нарушает единство правозащитного пространства, «вырывая» из него аксиологический компонент.

Белгородский государственный национальный исследовательский университет

*Полухин О. Н., доктор политических наук, профессор, ректор
E-mail: Rector@bsu.edu.ru*

*Новикова А. Е., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права
E-mail: novikova_a@bsu.edu.ru*

*Жорник А. М., магистрант кафедры конституционного и муниципального права
E-mail: zhornik94@mail.ru*

Belgorod State National Research University

*Poluhin O. N., Doctor of Political Sciences, Professor, Rector
E-mail: Rector@bsu.edu.ru*

*Novikova A. E., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Constitutional and Municipal Law Department
E-mail: novikova_a@bsu.edu.ru*

*Zhornik A. M., Post-graduate Student of the Constitutional and Municipal Law Department
E-mail: zhornik94@mail.ru*