

М.В. Мархгейм

**ПРАВООЗАЩИТНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ
ПУБЛИЧНЫХ СТРУКТУР В
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Ростов-на-Дону, 2006

ББК 87.7
УДК
М 30

Рецензенты : доктор юридических наук профессор
Л.В. Акопов
доктор юридических наук профессор
М.-П. Р. Кулиев

МАРХГЕЙМ М.В.

ПРАВООЩИТНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПУБЛИЧНЫХ СТРУКТУР В
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. Монография. – Ростов н/Д: Ростиздат,
2006. – 111 с.

ISBN

Монография посвящена комплексу теоретических, конституционно-правовых, процессуальных и организационно-практических проблем, связанных с деятельностью публичных органов в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина в России.

Рассмотрены также вопросы ответственности Российского государства за нарушение прав и свобод человека и гражданина, обусловленной конституционными требованиями и международными обязательствами.

Адресована научным и практическим работникам, аспирантам и соискателям, студентам и слушателям, всем, кто интересуется проблемами правозащитной деятельности в России.

ISBN

© М.В. Мархгейм, 2006

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
Глава I. Правозащитная деятельность: концептуальные основы, специфика, институциональное обеспечение ..	6
1. Понятие, сущность, генезис и принципы правозащитной деятельности в России	6
2. Публичные структуры в системе институтов правозащитной деятельности: особенности правовой природы, подходы к классификации, правозащитные ресурсы	22
Глава II. Конституционно-правовое регулирование правозащитной деятельности в России	32
1. Конституционные параметры правозащитной деятельности публичных структур в России	32
2. Правозащитное законодательство: критерии обособления, содержание, уровни развития и совершенствования	44
3. Международный фактор правового регулирования правозащитной деятельности в России	86
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	94
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	98

ВВЕДЕНИЕ

Конституционное наделение Российской Федерации качеством правового государства не только обозначило перспективную цель проводимых системных преобразований, но и определило смысл и содержание каждодневной деятельности представителей всех ветвей и уровней власти – права и свободы человека и гражданина. Такая деятельность гарантирована конституционными обязательствами Российского государства – их признавать, соблюдать и защищать. Если признание и соблюдение прав и свобод человека и гражданина связываются с правомерной деятельностью представителей власти, то защита – актуализируется фактом противоправного поведения. Поэтому, учитывая свойственные для России вариативность форм посягательств на субъективные права и свободы, а также масштабность их прямых нарушений, требуются специальное научное внимание и практически ориентированная разработка именно правозащитной деятельности, осуществляемой представителями власти.

Необходимо уточнить, что традиционно правозащитная деятельность связывалась не с органами государства, а с институтами общества или отдельными его представителями. Как следствие, образ России как государства-правозащитника только начинает обретать реальные черты, чему, не в последнюю очередь, способствует членство нашей страны в Совете Европы и признание ею *ipso facto* юрисдикции Европейского Суда по правам человека.

Особая актуальность исследования правозащитной деятельности органов власти подчеркивается тем, что по ее результатам у населения России формируется представление о нацеленности государства защитить нарушенные права и свободы, о способности и возможности сделать это. Изучение правозащитной деятельности публичных структур позволит выявить состояние ее механизма, оценить институциональную комплектность и процессуальную гарантированность. Исходя из полученных результатов, станет возможным определить направления совершенствования правозащитной деятельности публичных структур с учетом их функциональной и уровневой адекватности. Это особенно важно, поскольку со стороны представителей власти нередко, как свидетельствует практика и подчеркивается в выступлениях Президента РФ¹ и федерального Уполномо-

¹ См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 10 мая 2006 г. // Российская газета. 2006, 11 мая; Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 25 апреля 2005 г. // Российская газета. 2005, 26 апреля; Послание Президента Федеральному Собранию РФ от 26 мая 2004 г. // Российская газета. 2004, 27 мая; Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 16 мая 2003 г. // Российская газета. 2003, 17 мая; Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 18 апреля 2002 г. «России надо быть сильной и конкурентоспособной» // Российская газета. 2002, 19 апреля; Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию от 3 апреля 2001 г. «Не будет ни революций, ни контрреволюций» // Российская газета. 2001, 4 апреля; Послание Президента РФ

ченного по правам человека² допускаются нарушения прав и свобод человека и гражданина.

Отправным пунктом исследования правозащитной деятельности представителей власти со всей логичностью выступает Конституция Российской Федерации. Ее правозащитные позиции уверенно определены аксиологическим предпочтением человека, его прав и свобод, что можно признать серьезным демократическим завоеванием современной российской государственности. Сквозь призму таких конституционных постулатов требуется научная оценка всего российского законодательства, нормы которого направлены на регулирование деятельности представителей власти по защите прав и свобод человека и гражданина. В силу значимости таких норм есть доктринальные основания и практическая необходимость квалифицировать их совокупность как правозащитное законодательство. Данным законодательством охватываются материальные и процессуальные нормы различных отраслей права, что указывает на его комплексный характер и требует аналогичного подхода к исследованию.

Это касается также институционального обеспечения правозащитной деятельности, в которую должен быть включен самый широкий круг публичных структур, имеющих надлежащие полномочия в определенной сфере, соответствующий правозащитный арсенал и приращивающие его позитивные правозащитные дискреции.

Комплексный подход к исследованию правозащитной деятельности публичных структур необходим и потому, что в современных условиях все не достаточно, чтобы каждый отдельный государственный или муниципальный орган реализовывал свои правозащитные полномочия. Требуется плодотворное, ориентированное на системную защиту прав и свобод человека и гражданина взаимодействие между ними. Именно здесь, на наш взгляд, кроется секрет достижения искомого качества правозащитной деятельности, осуществляемой представителями власти, а также обретения гражданами уверенности в своей защищенности, гарантированное наиболее влиятельной властной структурой – государством.

Все это и предопределило выбор проблематики монографического исследования правозащитной деятельности публичных структур в России.

В.В. Путина Федеральному Собранию РФ 8 июля 2000 г. «Какую Россию мы строим» (г. Москва) // Российская газета. 2000, 11 июля; Послание Президента РФ от 30 марта 1999 г. «Россия на рубеже эпох» (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации) // Российская газета. 1999, 31 марта; Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 17 февраля 1998 г. «Общими силами – к подъему России (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» // Российская газета. 1998, 24 февраля; Послание Президента РФ Федеральному Собранию «Россия, за которую мы в ответе» от 23 февраля 1996 г. // Российская газета. 1996, 24 февраля.

² См., например: Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2005 год // Российская газета. 2006, 15 июня; Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2004 год «Что для гражданина право, то для чиновника долг» // Российская газета. 2005, 31 марта.

Глава I. Правозащитная деятельность: концептуальные основы, специфика, институциональное обеспечение

1. Понятие, сущность, генезис и принципы правозащитной деятельности в России

Раскрытие сущности, государственно-институционального содержания и компетенционно-процессуального обеспечения правозащитной деятельности публичных структур в качестве самостоятельного феномена предполагает его концептуальное подкрепление.

Прежде всего, следует раскрыть сущность понятия «концепция». Концепция (от латинского *conceptio* – понимание, система) – 1) система взглядов, то или иное понимание явлений, процессов; 2) единый, определяющий замысел, ведущая мысль какого-либо произведения, научного труда и т.д.³; определенный способ понимания, трактовки каких-либо явлений, основная точка зрения, руководящая идея для их освещения; ведущий замысел, конструктивный принцип различных видов деятельности⁴; замысел, теоретическое построение; то или иное понимание чего-нибудь⁵. Значит, концепция – вид обобщения, которое может содействовать систематизации какого-либо знания и построению теорий.

Н.А. Богданова под концепцией в конституционном праве подразумевает теоретическое построение, соединяющее различные структурные элементы, качественные характеристики познаваемого наукой конституционного права предмета, способствующее его целостному восприятию и объяснению⁶. Этот подход использовался в данной работе при анализе концепции конституционной системы защиты прав и свобод человека. К конституционным концепциям можно применять общие подходы, присущие юридическим теориям, отражающим разнообразные аспекты юридической деятельности, облегчающим восприятие и постижение всего многообразия явлений права, служащим своего рода двигателем всей юридической техники⁷. Это позволяет говорить о конкретности и практическом назначении концепций, принимаемых, например, в форме политико-правовых документов. На сегодняшний день в Российской Федерации утверждено (одобрено) Президентом или Правительством РФ более 30 федеральных концепций, часть из которых непосредственно связана с обеспечением прав и

³См.: Словарь иностранных слов. – 13-е изд., стереотип. – М.: Рус. яз., 1986. – С.252.

⁴См.: Советский энциклопедический словарь. 4-е изд. – М.: «Советская энциклопедия». 1988. – С.625.

⁵См.: Толковый словарь русского языка. / Под ред. Д.Н. Ушакова: В 3 т. – Т.1. – М.: Вече - Мир книги, 2001. – С.561.

⁶Богданова Н.А. Система науки конституционного права. – М.: Юристъ, 2001. – С.189.

⁷См.: Сандевуар П. Введение в право. – М., 1994. – С.167.

свобод человека⁸. Концепции могут приниматься на различных уровнях: на ведомственном⁹, субъектов РФ¹⁰, муниципальном¹¹. Их анализ показал, что под концепцией чаще всего понимается официально принятая система взглядов, принципов и приоритетов в определенной сфере; система взглядов на содержание и основные направления деятельности органов государственной власти РФ в определенной области управления и т.п. Учитывая приведенные подходы, а также то, что концепции составляют основу нормативного регулирования конституционно-правовых отношений, направляют интерпретацию норм конституционного права, в данном исследовании под конституционной концепцией будет пониматься система взглядов, принципов и приоритетов в определенной сфере конституционно-правовых отношений, выступающая ориентирами в деятельности органов власти различных ветвей и уровней.

Отметим, что правовая государственность немыслима без «человеческого измерения». В этой связи представляется уместным привести утверждение Гегеля, что государство на самом деле есть абстракция (субъективность), ибо реальностью в нем является, разумеется, человек¹². Вместе с тем речь не идет о противопоставлении человека и государства. Только объединение в государство создает условия и предпосылки того, что между людьми и в рамках их свободного гражданского общества возможно право, защищающее каждого и всех вместе. Государство в силу своей всеобщности как раз и является связующим звеном между индивидуумом и обществом в целом. Оно разворачивает возможности целого для поддерж-

⁸См., например, Указ Президента РФ от 15 июня 1996 г. №909 «Об утверждении Концепции государственной национальной политики Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. №25. Ст.3010; Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации (одобрена распоряжением Правительства РФ от 1 марта 2003 г. №256-р) // СЗ РФ. – 2003. – №10. – Ст.923; Концепция демографического развития Российской Федерации на период до 2015 года (одобрена распоряжением Правительства РФ от 24 сентября 2001 г. №1270-р) // СЗ РФ. – 2001. – №40. – Ст.3873; Концепция развития физической культуры и спорта в РФ на период до 2005 г. (одобрена распоряжением Правительства РФ от 29 октября 2002 г. №1507-р) // СЗ РФ. – 2002. – №44. – Ст.4410

⁹См., например, Концепция охраны репродуктивного здоровья населения России на период 2000 - 2004 гг. и План мероприятий по ее реализации (утверждены Минздравом РФ, Минобразования РФ и Минтруда РФ 17 апреля, 5,10 мая 2000 г.) // Вестник образования. – 1999. – №22; Концепция модернизации российского образования на период до 2010 г. (приложение к приказу Минобразования РФ от 11 февраля 2002 г. №393) // Приложение к журналу «Вестник образования». – 2003. – Март.

¹⁰См., например, Концепция управления государственным имуществом и приватизации в Ростовской области (утверждена постановлением Главы администрации Ростовской области от 11 октября 2000 г. №388); Концепция кадровой политики в органах государственной власти Ростовской области (утверждена постановлением Главы администрации Ростовской области от 31 декабря 1997 г. №476).

¹¹См., например, Концепция создания системы адресной социальной помощи населению в г. Ростове-на-Дону (утверждена постановлением мэра г. Ростова-на-Дону от 18 января 1999 г. №40) // Информационный бюллетень «Ростов-официальный». – 1999. – №5.

¹²См.: Гегель. Энциклопедия философских наук. - М.: Мысль, 1977. С. 352.

ки единичного, а энергию единичного складывает в общую энергию общественной динамики¹³.

Поскольку конституционные перспективы государственного строительства в России связаны именно с обретением качества правового государства (ст.1), то совершенно последовательно ст.2 Конституции РФ устанавливает ценностные приоритеты в пользу человека, подкрепляя серьезность своих ориентиров недвусмысленным положением, что не только признание, соблюдение прав и свобод человека, но и их защита – обязанность государства.

Конституционная обязанность признавать права и свободы человека проявляется вовне посредством их формализации. Признавая права и свободы человека и гражданина, государство в своих законах конкретно определяет содержание, объем, пределы этих прав, гарантии их соблюдения, а также обязанности человека (например, уплата налогов, охрана окружающей среды) и гражданина (военная служба и др.). Соблюдение прав и свобод человека предполагает разработку параметров взаимоотношений между личностью и государством, где последнее, располагающее аппаратом управления и принуждения, не выходит за отведенные ему конституционные рамки. Защита прав и свобод человека связана с реализацией системы мер, направленной на восстановление нарушенного права и на применение принудительных мер к нарушителю.

Рассматривая концепцию защиты прав и свобод человека, востребовано осмысление слова «защита», выявление его сущностных аспектов в контексте исследования концепции защиты прав и свобод человека. Единства понимания здесь нами не обнаружено. Как в словарях, так и в правовых актах¹⁴ и документах¹⁵ оно приводится в сопряжении с чем-либо или с кем-либо. Например, защита граждан за границей, защита Отечества, за-

¹³См.: Атаманчук Г.В. О целостности государства и государственного управления. – Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2001. С.6.

¹⁴См., например, Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.) (с изм. и доп. от 21 сентября 1970 г., 20 декабря 1971 г., 1 января, 6 ноября 1990 г., 11 мая 1994 г.) // СЗ РФ. 2001. №2. Ст.163; Распоряжение Президента РФ от 22 декабря 1999 г. №502-рп Об обеспечении социальной защиты детей из семей беженцев и вынужденных переселенцев // СЗ РФ. 1999. №52. Ст.6392; Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 9 декабря 1998 г. №3344-П ГД «О необходимости усиления мер по социально-правовой защите детей и молодежи» // СЗ РФ. 1998. №52. Ст.6356; Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. №181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 24 июля 1998 г., 4 января, 17 июля 1999 г., 27 мая 2000 г., 9 июня, 8 августа, 29, 30 декабря 2001 г., 29 мая 2002 г., 10 января 2003 г.) // СЗ РФ. 1995. №48. Ст.4563; 1998. №31. Ст.3803; 1999. №2. Ст.232, №29. Ст.3693; 2000. №22. Ст.2267; 2001. №24. Ст.2410, №33 (ч.1). Ст.3426, №53 (ч.1). Ст.5024; 2002. №1 (ч.1). Ст.2; №22. Ст.2026; 2003. №2. Ст.167.

¹⁵См., например, Послание Президента РФ В.В.Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 18 апреля 2002 г. «России надо быть сильной и конкурентоспособной» // Российская газета. 2002, 19 апреля.

щита от обвинения в преступлении¹⁶. Такая же лексико-юридическая конструкция характерна и для Конституции РФ: защита государственной границы (п.«н» ст.72), социальная защита (п.«ж» ст.72) и т.п. Аналогичные положения имеют место в конституциях зарубежных государств. Например, защита политической демократии (п.«с» ст.9 Конституции Португальской Республики¹⁷), защита безопасности граждан (ч.2 ст.6 Конституции Королевства Нидерландов¹⁸), защита права собственности (ст.8 Конституции Республики Армения¹⁹), защита жизни человека (ст.27 Конституции Украины²⁰) и др.

Отметим, что в любом случае речь идет об определенной форме активности установленного субъекта (круга субъектов). Поэтому для решения задач предпринятого исследования представляется более продуктивным поиск сущностных характеристик защиты через глагол «защищать». «Защищать, ... 1. Оборонять, ограждать от враждебных, неприязненных действий, от неприятеля... 2. Выступать в суде в качестве чье-н. защитника... 3. Вступаться за кого-что-н., отстаивать кого-что-н...»²¹. Это позволяет заключить, что защита понимается в «широком» и «узком» смыслах слова и актуализируется в определенных случаях, связанных с нарушениями социальных норм, разновидностью которых являются нормы юридические. Защита в «широком» смысле слова понимается как конституционная обязанность государства, как системная деятельность правозащитных структур и т.п. В «узком» смысле слова под защитой понимается вид процессуальной деятельности.

Защита государством конституционных прав и свобод человека и гражданина от противоправных посягательств является, наряду с охраной, стадией в процессе их реализации.

В научной литературе термины «охрана» и «защита» обрели различное толкование, что актуализирует уточнение их содержания. Родовым по отношению к понятиям «охрана» и «защита» является понятие «обеспечение»²². Им объединяется вся система правовых, экономических, политиче-

¹⁶См.: Конституционное право. Энциклопедический словарь. Ответственный редактор и руководитель авторского коллектива – профессор С.А. Авакьян. – М.: НОРМА, 2000. С.223-224.

¹⁷Конституция Португальской Республики. // Конституции государств Европейского Союза. – М.: НОРМА, 1999. С.523.

¹⁸Конституция Королевства Нидерландов. // Конституции государств Европейского Союза. – М.: НОРМА, 1999. С.477.

¹⁹Конституция Республики Армения. // Конституции государств СНГ и Балтии. – М.: Юристъ, 1999. С.87.

²⁰Конституция Украины // Конституции государств СНГ и Балтии. – М.: Юристъ, 1999. С.480.

²¹Толковый словарь русского языка. / Под ред. Д.Н. Ушакова. В 3-х тт. Т.1. – М.: Вече - Мир книги, 2001. С.426.

²²См.: Григорян Л. А. Конституция СССР – правовая основа организации и деятельности органов внутренних дел // Конституционно-правовые основы организации и деятельности органов внутренних дел: Труды Академии МВД СССР. М., 1982. С.13-14.

ских, социальных, духовных, иных мер и условий, направленных на наиболее полное пользование личностью социальными благами.

Понятия «охрана» и «защита» рассматриваются исследователями или как тождественные²³, или «защита» – более узкое понятие по сравнению с «охраной»²⁴, либо каждое из них наделяется самостоятельным содержанием²⁵. Считаю правильным солидаризироваться с теми авторами, кто содержательно разводит понятия «охрана» и «защита».

Профессор Ларин А.М. отмечает, что в наиболее общем смысле защита есть противодействие незаконным нарушениям и ограничениям прав, свобод и интересов личности, предупреждения этих нарушений и ограничений, а также возмещение причиненного вреда в случае, если предупредить или отразить нарушения и ограничения не удалось²⁶. По поводу приведенного определения представляется необходимым привести некоторые соображения. Во-первых, оно дано в контексте сложившегося подхода, когда защита рассматривается частью правоохранительной деятельности, что, на наш взгляд, не способствует специальной разработке и углублению собственно правозащитного направления во всех его проявлениях. Во-вторых, считаю более последовательным говорить о противодействии не «незаконным», а «противоправным» нарушениям и ограничениям. Такое уточнение обусловлено тем известным обстоятельством, что право и закон не тождественны, и актуализировано практикой, в частности российского государства, где не однажды принимались и применялись неправовые законодательные нормы. Существование подобных прецедентов само по себе требует защиты прав и свобод человека и гражданина. В-третьих, полагаю, что результат защиты, сведенный до «возмещения причиненного вреда» существенно редуцирован, ведь защита прав и свобод человека и гражданина несет и иную «нагрузку», например, приведение законодательства, нарушающего права и свободы человека и гражданина, в соответствие с конституцией, привлечение к ответственности субъектов, допустивших нарушения прав и свобод личности, и т.п.

Бутылин В.Н. под защитой понимает принудительный (в отношении обязанного лица) способ осуществления права, применяемый в установ-

²³См.: Ростовщиков И. В. Права личности в России: их обеспечение и защита органами внутренних дел. Волгоград, 1997. С.77-92; Боброва Н. А. Гарантии реализации государственно-правовых норм. Воронеж, 1984. С.95.

²⁴См.: Бутылин В.Н. Институт государственно-правовой охраны конституционных прав и свобод. // Журнал российского права. 2001. №12.

²⁵См.: Воеводин Л. Д. Конституционные права и обязанности советских граждан. М., 1972. С.111; Корешкова И. Н. Конституционные права и свободы советских граждан и их развитие в текущем законодательстве: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 1981. С.18-22; Тихонова Б. Ю. Субъективные права советских граждан, их охрана и защита: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 1972. С.11-15.

²⁶См.: Ларин А.М. защита прав человека и гражданина в уголовном судопроизводстве. // Общая теория прав человека. Руководитель авторского коллектива и ответственный редактор доктор юридических наук Е.А. Лукашева. – М.: НОРМА, 1996. С.169.

ленном законом порядке компетентными органами в целях восстановления нарушенного права²⁷. В связи с данным определением отметим, что оно не учитывает такого конституционного института как самозащита, который не всегда сопряжен с правозащитной деятельностью компетентных органов.

В связи с рассмотрением проблем защиты прав и свобод человека представляется целесообразным их сопряжение с функциями государства, в которых проявляется та реальная роль, которую играет государство в решении основных вопросов общественного развития и прежде всего в удовлетворении разнообразных интересов населения страны. Функции государства устанавливаются в зависимости от основных задач, стоящих перед государством на том или ином этапе его развития и представляют собой средство реализации этих задач²⁸.

Поскольку защита прав и свобод человека является конституционной обязанностью государства, то востребовано обособление от охранительной функции государства его защитной функции. Традиционно защита рассматривается в качестве направления правоохранительной деятельности²⁹, выражающейся в установлении и охране правопорядка; в деятельности по обеспечению точного и полного выполнения положений законодательства всеми гражданами, организациями, государственными (муниципальными) органами.

Самостоятельность защитной функции государства обосновывается посредством выявления ее специфических свойств, что достигается путем сравнения ее с охранительной. В центре и охранительных, и защитных действий государства, исходя из конституционных приоритетов, находится в первую очередь человек и гражданин, а также само государство и его различные структуры. И охранительная, и защитная функции государства призваны обеспечить установление режима законности как системного состояния правового государства, как условия защиты прав и свобод человека. Это – общий знаменатель названных функций.

В специальной литературе различается защита и охрана субъективного права или охраняемого законом интереса. Охраняются права и свободы перманентно, а защищаются только тогда, когда нарушаются. Защита есть момент охраны, одна из ее форм. Данные понятия не совпадают³⁰. Охрана

²⁷См.: Бутылин В.Н. Институт государственно-правовой охраны конституционных прав и свобод. // Журнал российского права. 2001. №12.

²⁸См.: Мешкова О.Е. Роль функций государства в формировании предметного и функционального критериев выделения отраслей в системе права. // Вестник Омского университета. 1998. Вып. 3. С.82-85.

²⁹См., например, Воронцов С.А. Правоохранительные органы и спецслужбы Российской Федерации. История и современность. – Ростов-на-Дону: изд-во «Феникс», 1999. С.20; Россия на рубеже веков: укрепление государственности. / Под ред. проф. А.Н. Соколова. – Калининград: «Янтарный сказ», 2001. С.460.

³⁰Матузов Н.И. Правовая система и личность. Саратов, 1987. С. 131.

– это установление общего правового режима, а защита – те меры, которые предпринимаются в случаях, когда права и свободы человека нарушены или оспорены³¹.

Выявление различий охранительной и защитной функций государства позволит привести доводы объективности их самостоятельного оформления. Показательность данной позиции достигается привлечением сравнительного метода. В качестве оснований сопоставления обозначим субъектный состав реализации функции, ее направленность и условия актуализации. Если субъектами реализации охранительной функции государства являются правоохранительные органы, система которых в России (как и в любом другом государстве) является вполне определенной, то к субъектам защитной функции государства относятся и широкий круг исполнительно-распорядительных органов различных уровней власти, и Уполномоченный по правам человека в РФ, и региональные уполномоченные, и т.п. Представляется неоспоримым, что административная защита прав и свобод человека и гражданина является действенным звеном правозащитной деятельности государства, в которую уже убедительно встроены институты федерального и региональных уполномоченных по правам человека, которые действуют сегодня в чуть более двух десятках субъектах РФ.

Охранительная функция государства в теоретических разработках отнесена к его основным внутренним функциям³². Она проявляется в реализации системы мероприятий, направленных на предупреждение нарушений норм внутригосударственного права. Защитная функция может быть реализована как во внутреннем государственном пространстве, так и за его рубежами. Например, согласно ч.2 ст.61 Конституции РФ Россия гарантирует своим гражданам защиту за своими пределами³³.

Условием реализации охранительной функции государства является правомерное поведение субъектов конституционно-правовых отношений. В случае нарушения оберегаемых законом общественных отношений актуализируется защитная функция государства. Т.е., материализация защитной функции государства опосредована противоправным поведением.

Защита прав и свобод человека представляет собой правовое явление. Применение мер защиты, которые, как правило, преследуют правовосстановительные цели, не обусловлено фактическим состоянием вины.

³¹См.: Ведяхин В.М., Шубина Т.Б. Защита права как правовая категория. // Правоведение. 1998. №1.

³²См., например, Иванников И.А. Проблемы государства и права России начала XXI века. – Ростов н/Д: Изд-во Рост. ун-та, 2003. С.186; Конституционное право. Энциклопедический словарь. Ответственный редактор и руководитель авторского коллектива – доктор юридических наук, профессор С.А. Авакьян. – М.: НОРМА, 2000. С.640; Теория государства и права. Курс лекций. / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – Саратов: СВШ МВД РФ, 1995. С.57; Хропанюк В.Н. Теория государства и права. Учебное пособие для высших учебных заведений. / Под ред. профессора В.Г. Стрекозова. – М.: ИПП «Отечество», 1993. С.122.

³³См.: Мархгейм М.В. Конституционно-правовые вопросы защиты российских граждан, находящихся за границей. – Ростов-на-Дону: ЦИТ ПРОНТО, 1997.

Разделяем позицию Мордовца А.С., что меры охраны и меры защиты не совпадают ни по времени, ни по субъектам реализации, ни по содержанию, ни по форме³⁴.

Понятие «меры защиты» раскрывается в литературе неоднозначно. Например, Алексеев С.С. считает, что защита права – это государственно-принудительная деятельность, направленная на восстановление нарушенного права, обеспечение исполнения юридической обязанности³⁵. Мордовец А.С. включает в понятие «меры защиты» и восстановление нарушенного права, и меры процессуального принуждения³⁶. Лейст О.Э. полагает, что данное понятие, если из мер защиты исключить меры пресечения, по существу тождественно понятию «право-восстановительные санкции»³⁷. Ларин А.М. считает синонимами понятия «защита», «охрана», «юридическая помощь», «устранение опасности»³⁸, с чем, ввиду приведенных выше доводов, согласиться нельзя. Считаем, что следует различать данные понятия уже потому, что меры защиты являются правовыми последствиями правонарушений.

Таким образом, выведение защитной функции государства за содержательные границы его охранительной функции, представляется нам объективным, поскольку она имеет специфическое субъектное обеспечение и актуализируется в связи нарушениями норм права. Самостоятельное развитие защитной функции государства будет способствовать разработке системы правозащитных механизмов. Выделение защитной функции государства видится востребованным в связи с необходимостью укрепления системы защиты прав и свобод человека, что конституировано в качестве приоритетной обязанности государства.

Ранее нами отмечалось, что концепциям свойственна вариабельность и мобильность. Их некоторую устойчивость обеспечивает система принципов. Принципы являются сущностными образованиями в концепции защиты прав и свобод человека и способствуют выявлению специфики того или иного учения. В основу принципов кладется мировоззренческая позиция, закономерность, выявленная практикой, или умозрительное положение, являющееся плодом научной мысли³⁹.

Значимость принципов в концепции защиты прав и свобод человека обусловлена и тем, что они могут быть отнесены к доктринальным источ-

³⁴См.: Мордовец А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина. Саратов, 1996. С. 223.

³⁵Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 1. М., 1981. С. 280.

³⁶Мордовец А.С. Указ. соч. С.223.

³⁷Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву. М., 1962. С. 113.

³⁸См.: Общая теория прав человека. М., 1996. С. 171.

³⁹См.: Богданова Н.А. Указ. соч. С.166.

никам права⁴⁰. Ими выполняется роль основных направляющих векторов правового воздействия. Обратимся к их выявлению и рассмотрению.

Поскольку современная концепция защиты прав и свобод человека не может быть охарактеризована как завершенная теория, то претендовать на освещение исчерпывающего и непреложного перечня принципов, лежащих в ее основе, контрпродуктивно. Имея дело с развивающимся явлением говорить об окончательных выводах представляется ненаучным и вредным для названного объекта исследования. Поэтому остановимся на анализе базовых, эмпирически апробированных исходных положений рассматриваемой доктрины.

Принципы современной концепции защиты прав и свобод человека могут быть сгруппированы по признаку своей формализации. Так, принципы справедливости⁴¹, честности⁴², уважения⁴³ и др. активно используются как в декларативных документах, так и в конституционных актах. Они выступают исходными началами и «нравственным фоном» концепции защиты прав и свобод человека. В этой связи показательна позиция Джильберта Дж., что без духовного компаса наша конституция бесполезна и становится лишь тем, что о ней будут говорить судьи⁴⁴. Опора на принципы «из морально-нравственного поля» (например, ч.1 ст.2 Основного закона ФРГ⁴⁵ обращается к «нравственному закону»; ст.19 Конституции Италии апеллирует к «добрым нравам»⁴⁶, а ее ст.29 выделяет моральное равенство супругов; ч.5 ст.12 Конституции Республики Казахстан упоминает «общественную нравственность»⁴⁷) укрепляет позиции концепции защиты прав и свобод человека, выводя ее из исключительно законодательной сферы и приближая ее к человеку. Думаем, что сопряжение норм конституционных

⁴⁰См.: Бошно С.В. Доктринальные и другие нетрадиционные формы права // Журнал российского права. 2003. №1.

⁴¹См., например, раздел 2 статьи III Конституции США. // Конституции зарубежных государств. – М.: Издательство БЕК, 1996. С.26; ч.1 ст.1 Конституции Испании // Конституции государств Европейского Союза. – М.: НОРМА, 1999. С.371.

⁴²См., например, ст.38 Конституции Литвы // Конституции стран СНГ и Балтии. – М.: Юристъ, 1999. С.561; с.2 ст.110 Конституции Великого Герцогства Люксембург // Конституции государств Европейского Союза. – М.: НОРМА, 1999. С.467.

⁴³См., например, ст.1 Основного закона Федеративной Республики Германии // Конституции зарубежных государств. – М.: Издательство БЕК, 1996. С.153; ч.3 ст.26 Конституции Республики Кыргызстан. // Конституции стран СНГ и Балтии. – М.: Юристъ, 1999. С.255.

⁴⁴См.: Джильберт Дж. М. Морально-этические основы государственного управления в России на пороге XXI века // Кентавр. 1993. №3. С.93.

⁴⁵См.: Основной закон Федеративной Республики Германии // Конституции зарубежных государств. – М.: Издательство БЕК, 1996. С.154.

⁴⁶См.: Конституция Италии // Конституции зарубежных государств. – М.: Издательство БЕК, 1996. С.247.

⁴⁷См.: Конституция Республики Казахстан // Конституции стран СНГ и Балтии. – М.: Юристъ, 1999. С.205.

и морально-нравственных способствует устойчивости данной концепции и является гарантией от ее девальвации с течением времени⁴⁸.

Считаем, что убедительность современной концепции защиты прав и свобод человека опосредована основополагающими константами, которые производны от социальных норм различного свойства: юридических, моральных, нравственных, религиозных, норм традиций. Поддерживаем мнение профессора Мальцева Г.В., что «право принадлежит к классу таких социальных явлений как мораль, политика, религия, этикет, которые выступают как нормативно-регулятивные системы. Каждая из них – это социально-культурный комплекс норм, идей и отношений, определяющий характер и направления человеческой деятельности через формирование и реализацию поведенческих стереотипов»⁴⁹. Отметим, что комплексный (а не только юридический) социально-нормативный подход обнаруживается во многих конституциях, например, Кыргызстана (согласно ч.3 ст.26 уважение к старшим, забота о родных и близких – «священная традиция» народа данной страны⁵⁰; Германии (в Преамбуле отмечено, что германский народ принял Основной закон, «сознавая свою ответственность перед Богом и людьми»⁵¹); Ирландии (в преамбуле установлено смиренное признание народом обязанностей «перед... Священным Господином Иисусом Христом», а в ч.1 ст.6 учреждено, что все власти в соответствии «с божьим велением исходят от народа»⁵²); Италии (ст.54 введена обязанность всех граждан Италии быть «верными своей Республике»⁵³) и др.

На наш взгляд, наличие духовности в конституционализме – абсолютно необходимое условие его жизнеспособности и прогрессивности. Духовность, по словам Байниязова Р.С., не позволяет юридическому негативу стать доминирующим явлением в правовой системе общества, «тормозит» распространение правового нигилизма и равнодушия⁵⁴.

Опора на предельно широкую совокупность позитивных социальных регуляторов в выстраивании концепции защиты прав и свобод человека будет способствовать ее стабилизации и витальности. При этом в случае

⁴⁸См.: Мархгейм М.В. Конституционные ценности государственного строительства современной России // Ценностные основания государственной власти и управления России на рубеже веков. Доклады и сообщения на межрегиональной научно-практической конференции. Апрель 2000 г. Вып.1 / Отв. ред. В.Г. Игнатов. – Ростов н/Д – Пятигорск: Изд-во СКАГС, 2000. С.53.

⁴⁹Мальцев Г.В. Понимание права. Подходы и проблемы. – М.: Прометей, 1999. С.8.

⁵⁰См.: Конституции Республики Кыргызстан // Конституции стран СНГ и Балтии. – М.: Юристъ, 1999. С.255.

⁵¹См.: Основной закон Федеративной Республики Германии // Конституции зарубежных государств. – М.: Издательство БЕК, 1996. С.153.

⁵²См.: Конституция Ирландии. // Конституции государств Европейского Союза. – М.: НОРМА, 1999. С.325.

⁵³ См.: Конституция Итальянской Республики // Конституции государств Европейского Союза. – М.: НОРМА, 1999. С.431.

⁵⁴См.: Байниязов Р.С. Мировоззренческие основы общероссийской правовой идеологии // Журнал российского права. 2001. №11.

сбоя в работе какого-либо из механизмов система не рассыпается, а проявляет способность «подстроиться» к ситуации с помощью других (проверенных временем и цивилизацией) социальных регуляторов для сохранения своих качественных свойств. Вместе с тем стабилизация исследуемой концепции не исключает ее динамизма. Нельзя не учитывать, что каждому историческому времени должна соответствовать адекватная система защиты прав и свобод человека. Она опосредована также территориальным пространством, поскольку концепция защиты прав и свобод человека конкретной страны, конкретного региона даже при выдержанности в контексте общепризнанных стандартов, имеет свою специфику. Следовательно, не только развитие человеческой цивилизации в целом, но и отдельной страны, региона демонстрирует трансформацию парадигмы защиты прав и свобод человека. При этом следует принимать во внимание две противоречивые тенденции: глобализацию общественных отношений и стремление к национальному и культурному самоутверждению. Они таят в себе возможности «столкновения цивилизаций», что негативно отразится на состоянии защищенности прав и свобод человека.

Здесь уместно упомянуть о факторе глобализации мировых процессов, который неизменно сказывается на концептуальных рамках правозащитной деятельности, но не меняет ее общих отправных принципов, подтвержденных столетиями развития.

Оценка новых тенденций в развитии правозащитной деятельности настраивает на взвешенный поход к соотношению европейских «универсальных» стандартов и традиционализма, культуры, религии иных цивилизаций, поскольку не существует прямолинейного пути по утверждению европейских норм и принципов в различных культурах и цивилизациях⁵⁵.

Возможность глобальной стандартизации как прав и свобод человека, так и системы их защиты маловероятна, ввиду того, что такая типизация не учитывает характера цивилизации, в которой человек воспитан, те тысячи поколений, которые адаптировали свои правила жизни к тем условиям, которые определила окружающая их природа⁵⁶.

Приведенные рассуждения позволяют заключить, что от вопроса единства универсального и различного в системе защиты прав человека никуда не уйти. Эта проблема обретает очертания основополагающего принципа защиты прав человека как социальной реальности, как юридической и моральной реальностей⁵⁷.

⁵⁵См.: Права человека: итоги века, тенденции, перспективы / Под общ. ред. чл.-корр. РАН Е.А. Лукашевой. – М.: НОРМА, 2002. С.8.

⁵⁶См.: Права человека в России: декларации, нормы и жизнь: Материалы Международной конференции, посвященной 50-летию Всеобщей декларации прав человека. // Государство и право. 2000. №3. С.38; Моисеев Н.Н. Судьба цивилизации. Путь разума. М., 1998. С.104-109.

⁵⁷См.: Евменов Л. Актуальные проблемы становления науки прав человека // Белорусский журнал международного и национального права. 2002. №2.

Концепция правозащитной деятельности публичных структур в России наряду с общефедеральным имеет также и региональное измерение, что выводимо из п.«б» ст.72 Конституции РФ. Это позволяет говорить о существовании региональных принципов защиты прав и свобод человека, назначение которых «приращивать» правозащитные ресурсы страны, последовательно опираясь на конституционные стандарты защиты прав и свобод человека.

Наиболее разработанной следует признать другую группу принципов современной концепции правозащитной деятельности, которая, получив закрепление в нормативных правовых актах, обрела позитивный характер. Их источниками являются не только национальные, но и международные акты. Данные принципы составляют устойчивое их ядро, являются критерием международной законности и не могут существовать и проявляться вне сознательной, волевой и целенаправленной деятельности людей.

Принципы правозащитной деятельности соотносимы с принципами правового статуса личности, которые отражают коренные отношения между государством и человеком в связи с его местом в обществе⁵⁸. Такой вывод может быть сделан, например, опираясь на Конвенцию о защите прав человека и основных свобод (Рим, 1950 г.)⁵⁹. Заявленная как конвенция «о защите...», она включает в себя положения об уважении, признании, обеспечении, осуществлении, охране прав и свобод человека, которые не могут не основываться на принципах правового статуса человека. В их числе, например, принцип равенства всех перед законом и судом (т.е. при защите прав и свобод человека применяется равный правовой масштаб к фактически неравным людям), принцип неотчуждаемости прав и свобод человека (опосредован естественным, а не волеустановленным характером прав человека; права личности не льготы и привилегии, предоставляемые государством, а ее атрибут, что формирует рамки правозащитной деятельности государства); принцип непосредственного действия прав и свобод человека (исключает разрешительный характер прав и свобод человека и особый порядок введения их в действие, что влияет на механизм защиты прав и свобод человека); принцип недопустимости произвольного ограничения прав и свобод человека (т.е. любое «купирование» прав и свобод человека не дискреционно, а обуславливается правом и законом, что оказывает влияние на процесс защиты прав и свобод человека); принцип недопустимости дискриминации по любым основаниям (по полу, возрасту, расовой, национальной или этнической, религиозной принадлежности, языку, социальному происхождению, имущественному положению и т.п.) при осуществлении защиты прав и свобод человека; принцип гарантированности (выражающийся в совокупности условий, средств и факторов, позитивно влияющих на защиту прав и свобод человека); принцип защищаемости

⁵⁸См.: Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М., 1997. С.58.

⁵⁹Собрание законодательства РФ. 2001. №2. Ст.163.

(проявляющийся в судебном, административном порядке, посредством самозащиты) и др. Названные принципы, составляя нормативную первооснову концепции защиты прав и свобод человека, сами защищаются государственным принуждением, имея, как правило, форму конституционных императивов.

Отметим также, что данную группу принципов, можно назвать «общим знаменателем правозащиты», поскольку они применимы для защиты прав и свобод человека любого видового ряда – личных, политических, экономических, социальных, культурных – на всей территории страны по единым стандартам, выверенным опытом мирового сообщества и конституционно оформленным. В этой связи считаем методологически некорректным игнорировать одни принципы или устанавливать предпочтения для других. Только в своей системной совокупности основополагающие начала концепции защиты прав и свобод человека проявятся в искомом для правовой государственности качестве, придадут правам человека общесоциальное звучание.

Здесь актуально, на наш взгляд, обращение к проблеме формулирования принципов. Так, принцип приоритета человека, его прав и свобод в российской конституционной редакции выражен через их «высшую ценность». Конституция РФ (ч.1 ст.15) имеет высшую юридическую силу и прямое действие, следовательно ст.2 Конституции РФ, содержащая такое выражение, является действующей нормой права. Защита такой формулировки в судебном или административном порядке нереальна. А можно ли считать нормой права то, что невозможно защитить в установленном законом порядке?

Концепция правозащитной деятельности публичных структур должна опираться и на такие принципы, наличие которых подтверждается наукой и практикой. В качестве такового, в частности можно назвать принцип приоритетности. Некоторые государства в конституционном порядке отражают сущность данного принципа. Так, ч.1 ст.16 Конституции Республики Молдова уважение и защита личности составляют «первостепенную обязанность государства»⁶⁰; ч.1 ст.2 Конституции Греции уважение и защита достоинства человека выступают «первоочередной обязанностью государства»⁶¹; ч.1 ст.26 Конституции Республики Кыргызстан определяет семью в качестве предмета «преимущественной охраны закона»⁶²; в первом абзаце ст.8 Конституции Республики Беларусь речь идет о «приорите-

⁶⁰См.: Конституция Республики Молдова // Конституции стран СНГ и Балтии. – М.: Юристъ, 1999. С.293.

⁶¹См.: Конституция Греции // Конституции государств Европейского Союза. – М.: НОРМА, 1999. С.145.

⁶²См.: Конституция Республики Кыргызстан // Конституции стран СНГ и Балтии. – М.: Юристъ, 1999. С.255.

те общепризнанных принципов международного права»⁶³; ч.1 ст.6 Основного закона ФРГ устанавливает, что брак и семья находятся «под особой защитой государства» и др.

В России «буква» Конституции РФ принцип приоритетности не содержит, чего нельзя сказать о ее «духе», поскольку данный принцип выводим из текста Конституции РФ. В частности, это проявляется через установление градации «основные» права и свободы человека (ч.2 ст.17 Конституции РФ), общепризнанные права и свободы человека и гражданина (ч.1 ст.55 Конституции РФ); конституционные права и свободы граждан (ч.4 ст.125 Конституции РФ), права и свободы человека и гражданина (ч.1, ч.3 ст.17, ст.18, ч.2 ст.19 Конституции РФ). Считаем, что для системы защиты прав и свобод – это не совсем удачный «градационный» подход, ввиду того, что Конституционным Судом РФ могут рассматриваться жалобы на нарушение «конституционных прав и свобод граждан». Иного критерия признания прав и свобод конституционными, кроме как закрепление их в конституционном порядке, не существует. Одновременно, ч.1 ст.55 Конституции РФ оговаривается, что перечисление в ней «основных прав и свобод» не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина, но защита Конституционного Суда РФ (ч.4 ст.125 Конституции РФ) адресуется только «конституционным» (т.е. прямо названным в Конституции РФ) правам и свободам «граждан» (когда в Конституции РФ речь идет о правах и свободах и человека, и гражданина). Следовательно, строго следуя норме (ч.4 ст.125) нарушение конституционных прав «человека» не может быть обжаловано в Конституционном Суде РФ.

На наш взгляд, не способствует успешному формированию современной Концепции правозащитной деятельности публичных структур конституционное определение прав и свобод в качестве «основных» и «общепризнанных». Такой подход настраивает на вывод, что есть права и свободы «не основные» и «не общепризнанные», что есть «некто», в чьей власти это устанавливать, что в конституционном порядке государству предоставлена возможность дифференцированно подходить к защите основных/неосновных и общепризнанных/необщепризнанных прав и свобод человека.

Несмотря на то, что ученые не рекомендуют такое «упрощенное» понимание характеристики «основные» применительно к правам и свободам человека⁶⁴, представляется более правильным не толковать, как следует понимать рассматриваемую сентенцию, а прибегнуть к более корректной, на наш взгляд, характеристике – «конституционные права и свободы».

⁶³См.: Конституция Республики Беларусь // Конституции стран СНГ и Балтии. – М.: Юристъ, 1999. С.119.

⁶⁴См., например, Общая теория прав человека / Под ред. Е.А. Лукашевой. – М.: НОРМА, 1996. С.20; Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М., 1997. С.129-130.

Возвращаясь к принципу приоритетности в контексте рассматриваемой проблемы, отметим, что он должен найти применение в процессе правотворческой деятельности Государственной Думы. Считаем, что законопроекты, касающиеся защиты прав и свобод человека, должны рассматриваться данной палатой Федерального Собрания РФ во внеочередном или первоочередном порядке. Для этого в ч.1 ст.51 Регламента⁶⁵ Государственной Думы «Внеочередному рассмотрению на заседании Государственной Думы подлежат:....» следует внести дополнительный пункт «к» в следующей редакции «проекты федеральных законов о защите конституционных прав и свобод человека и гражданина».

Принципы современной концепции защиты прав и свобод человека и гражданина обусловлены и содержательной классификацией прав и свобод человека, объективность которой неоспорима, но «классификационный каталог» полемичен. Особенности регулирования личных, экономических, политических, социальных и культурных прав человека обуславливают существование специфических принципов их защиты. Например, защита личных прав и свобод человека предполагает принцип «безусловности», т.е. государство не может мотивировать свое правозащитное бездействие отсутствием для этого необходимых условий или механизмов⁶⁶. Если говорить о защите экономических прав, то здесь имеет место принцип «ресурсной возможности», выражающийся в том, что государства должны принять в максимальных пределах имеющихся у них ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить и защитить данную группу прав⁶⁷.

В исследовании принципов современной концепции защиты прав и свобод человека требуется также учет такой характеристики, которая объединяет содержательный и хронологический подход к правам и свободам человека, что получило название «поколения прав человека». Защита прав и свобод человека «первого поколения прав человека» связана с установлением для государства обязанности воздерживаться от вмешательства в сферу традиционных либеральных ценностей, которые были сформулиро-

⁶⁵Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. №2134-П ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (с изм. и доп. от 15 апреля, 19 июня, 16 июля, 23 октября, 4 декабря 1998 г., 21 апреля, 21, 29 сентября, 26 ноября 1999 г., 19 января, 15 марта, 19 мая, 2, 28 июня, 7 июля, 4, 27 октября, 6, 15, 22 декабря 2000 г., 14 марта, 5 апреля, 13, 22 июня 2001 г., 8 февраля, 13, 20 марта, 20, 27 сентября, 23 октября, 15 ноября, 11, 15 декабря 2002 г., 12 февраля 2003 г.) // СЗ РФ. 1998. №7. Ст.801, №16. Ст.1828, №26. Ст.3048, №30. Ст.3699, №44. Ст.5441, №52. Ст.6348; 1999. №21. Ст.2111, №39. Ст.4588, №43. Ст.5176, №49. Ст.5965, №50. Ст.6099; 2000. №4. Ст.355, 365; №13. Ст.1326, №22. Ст.283, №24.Ст.2529, №28. Ст.2925, №30. Ст.3128, №42. Ст.4125, №45. Ст.4436; 2001. №1 (ч.II). Ст.59, №17. Ст.1651, №25. Ст.2565, №27. Ст.2734; 2002. №7. Ст.659, №12. Ст.1116, 1131; №39. Ст.3703, №40. Ст.3901, №44. Ст.4336, №48. Ст.4753, №52 (ч.II). Ст.5144; 2003. №8.Ст.716.

⁶⁶См.: Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. // Библиотечка Российской газеты. 1999. Вып. №22-23.

⁶⁷См.: Международный Пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г. // Библиотечка Российской газеты. 1999. Выпуск №22-23.

ваны в процессе буржуазных революций, а затем конкретизированы и расширены в практике и законодательстве демократических государств⁶⁸. Второе поколение прав человека, объединяющее социально-экономические и социо-культурные права, характеризуется тем, что их реализация связана с организационной, координирующей, иной деятельностью государства по их обеспечению. Принципы защиты данных прав и свобод обусловлены их позитивной природой и, как отмечалось выше, принципом «ресурсной возможности» государства. Принципы защиты прав и свобод человека, отнесенных к «третьему поколению», опосредованы их объединяющим свойством – это коллективные права, которые могут реализовываться не отдельным человеком, а коллективом, общностью, ассоциацией. Это один из подходов, поскольку природа прав третьего поколения составляет предмет дискуссий⁶⁹. Вместе с тем представляется непреложным, что защита такого права третьего поколения, как право на мир, исключительно специфична. Это связано с особой значимостью данного права для защищенности всех иных прав и свобод человека⁷⁰. Для этого права, на наш взгляд, больше подходит механизм охраны, нежели защиты, поскольку для достижения желаемого состояния мира необходимо принятие широкого комплекса превентивных мер, ведь восстановление статус-кво после нарушения права на мир часто невозможно. Условия сохраняющейся угрозы глобальной термоядерной войны только подтверждают значимость объединенных и комплексных усилий правительственного и неправительственного секторов на федеральном и межгосударственном, на региональном и местном уровнях. Можно сказать, что право на мир есть генеральное условие защищенности всех других прав и свобод человека и гражданина.

Любой из принципов концепции правозащитной деятельности обретает достаточную реальность только во вполне благополучном – материально и социально – обществе, в демократическом правовом государстве. К сожалению, это пока неосуществимая «роскошь» для многих стран, что только добавляет очков в пользу позиции, согласно которой сегодня не сложилось универсальных для всех государств механизмов защиты прав и свобод человека, но концептуально их обозначить и возможно, и полезно.

Подводя некоторые итоги, отметим, что современная концепция правозащитной деятельности вообще, без привязки к конкретному государству ценна скорее в теоретическом плане. Государства помимо юридических норм включают в свои конституционные акты и нормы морально-нравственного, религиозного, традиционного свойства, в чем отражается

⁶⁸См.: Общая теория прав человека / Под ред. Е.А. Лукашевой. – М.: Норма, 1996. С.21.

⁶⁹См., например, Мюллерсон Р.А. Права человека: идеи, нормы, реальность. М., 1991. С.30; Общая теория прав человека / Под ред. Е.А. Лукашевой. – М.: Норма, 1996. С.23.

⁷⁰См.: Возжеников А.В. Парадигма национальной безопасности реформирующейся России: Монография. – М.: Изд-во ЭДАС ПАК, 2000.

«живая индивидуальность» каждого народа и каждой страны⁷¹. Всякое государство приращивает свою социально-регулятивную систему нормами, выкристаллизованными собственным, зачастую многовековым, опытом. Поэтому универсальность концепции защиты прав и свобод человека практически не достижима.

Принципы концепции правозащитной деятельности публичных структур могут классифицироваться по различным основаниям, что способствует раскрытию их содержательной многогранности. Характеристика принципов защиты прав и свобод человека позволяет выявить «опорные пункты» правозащитной деятельности.

Таким образом, современная концепция правозащитной деятельности публичных структур представляет собой исторически обусловленную систему взглядов, принципов и приоритетов в сфере прав человека, выступающая фактором формирования правозащитной структуры конкретного государства и ориентиром в деятельности ее субъектов. Данная концепция не является завершённой, но определено, что она способна к рецепции новых общественных и государственных реалий.

2. Публичные структуры в системе институтов правозащитной деятельности: особенности правовой природы, подходы к классификации, правозащитные ресурсы

Правозащитная деятельность в Российской Федерации обеспечивается разного рода субъектами. Их совокупность публичной правовой природы составляет правозащитную структуру российского государства. Она рассматривается нами как организационно-публичная основа конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина. Названная правозащитная структура имеет конституционную обусловленность и получает содержательное наполнение в процессе осуществления названными субъектами своих полномочий вмененного или инициативного характера.

Полагаем, что прежде всего, следует проанализировать конституционный формат правозащитной структуры российского государства. Конституция РФ дает ответ на вопрос о публичных субъектах, участвующих в реализации ее правозащитных норм. Первым в числе таких субъектов названо Российское государство (ст. 2 Конституции РФ). Его конституционная обязанность защищать права и свободы человека и гражданина возведена в ранг важнейшей основы конституционного строя России (гл. 1). Данная обязанность реализуется в отношении российских граждан и лиц, не являющихся таковыми. То, что Россия конституционно заявляет о своей обязанности защищать права и свободы и человека, и гражданина, соот-

⁷¹См.: Ильин И.А. О грядущей России. Избранные статьи / Под ред. Н.П. Полторацкого. Россия – США, 1991. С.28.

ветствует международной позиции, согласно которой «государство несет основную ответственность и обязанность защищать... все права человека и основные свободы...»⁷², приближает (пока, к сожалению, преимущественно в теоретическом смысле) к состоянию, именуемому правовым государством.

Такая обязанность обретает функциональную определенность через деятельность публичных структур всех ветвей и уровней власти. Исходя из ранее обоснованного тезиса, что защита прав и свобод человека и гражданина является стадией их реализации, и учитывая, что о конституционном «каталоге» прав человека полемики практически нет, а дискуссии касаются преимущественно их защиты, ст. 18 Конституции РФ в полной мере распространяется на сферу защиты прав и свобод человека и гражданина. Следовательно, можно констатировать, что такая защита определяет деятельность законодательной, исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечивается правосудием. В данном случае применен функциональный и уровневый критерии группировки правозащитных субъектов. Каждый из названных властных субъектов самостоятелен в реализации исследуемой обязанности в пределах установленной законом компетенции. Значимость ст. 18 Конституции России в регулировании защиты прав и свобод человека и гражданина трудно переоценить, поэтому логичнее было бы установить ее в качестве основы конституционного строя. Это повысило бы статус данной конституционной нормы и ее обязательность для всех государственных и муниципальных органов, их должностных лиц, что неопределимо в целях подобной защиты.

На особый уровень правозащитных субъектов публичной правовой природы указывает ч. 3 ст. 46 Конституции РФ, вводящая в правозащитную структуру России «межгосударственные органы по защите прав и свобод человека». Это – беспрецедентное в российском конституционализме правозащитное решение. Согласно названной конституционной статье, в соответствии с международными договорами России право обращаться в межгосударственные органы за такой защитой имеет каждый, вне зависимости от наличия российского гражданства. В Конституции России оговорено также условие подобного обращения: если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты. Перечень конституционных требований для обращения за защитой своих прав и свобод является закрытым, дополнительные условия выдвигаться не могут. Однако специальные условия собственно защиты исчерпывающе устанавливаются самой международной правозащитной организацией.

⁷²Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права и основные свободы (Принята резолюцией Генеральной Ассамблеи от 9 декабря 1998 г.) // Азаров А., Ройтер В., Хюфнер К. Защита прав человека. Международные и российские механизмы. – М.: Московская школа прав человека, 2000. – С. 277.

В этом отношении важно отметить, что для вступления России в Совет Европы одного желания нашей страны было мало. Органы Совета Европы (СЕ), готовившие вступление России в его состав, оценивали уровень реализации российским государством своей конституционной обязанности: признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. Они неоднократно констатировали недостаточное признание прав и свобод человека и гражданина, их неполное соблюдение, слабую защищенность и систематические нарушения. Вслед за принятием в феврале 1996 г. двух федеральных законов – о присоединении Российской Федерации к Уставу Совета Европы и ряду других документов данной организации⁷³ – 28 февраля 1996 г. Россия подписала и вскоре ратифицировала Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод⁷⁴. С этого времени данные акты Совета Европы, согласно ч. 4 ст. 15, стали частью российской правовой системы. Следовательно, внутригосударственные звенья правозащитной структуры России «доукомплектовались» межгосударственными органами по защите прав человека и основных свобод.

Организационный подход к классификации субъектов правозащитной структуры российского общества и государства выводим, например, из нормы ч. 2 ст. 24 Конституции РФ. В ней названы органы государственной власти, органы местного самоуправления, их должностные лица, которые по вышеназванным основаниям мы относим к числу правозащитных субъектов. Конкретизация статуса последних осуществлена преимущественно в тех главах Конституции РФ, которые посвящены конкретным органам, осуществляющим, согласно ее ст. 11, государственную власть в Российской Федерации.

Совокупное толкование ч. 1-2 ст. 11 и п. «б» ст. 72 Конституции РФ позволяет уточнить, что в числе правозащитных органов государственной власти состоят таковые субъектов Российской Федерации. В силу действия п. «в» ст. 71 Конституции РФ для них учреждены конституционные требования единого стандарта в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина. Практика постсоветского государственного строительства в России свидетельствовала и, к сожалению, продолжает свидетельствовать о том, что федеральный конституционный критерий не просто игнорируется, но и грубо нарушается. Особенно остро названная проблема проявилась к 2000 году. В этой связи нельзя не отметить актуальность предпринятых по инициативе Президента РФ нормативных и организационных мер, направлен-

⁷³См.: Федеральный закон от 23 февраля 1996 г. №19-ФЗ «О присоединении России к Уставу Совета Европы» // СЗ РФ. – 1996. – №9. – Ст.744; Федеральный закон от 23 февраля 1996 г. №20-ФЗ «О присоединении Российской Федерации к Генеральному соглашению о привилегиях и иммунитетах Совета Европы и протоколам к нему» // СЗ РФ. – 1996. – №9. – Ст.775.

⁷⁴Федеральный закон от 30 марта 1998 г. №54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» // СЗ РФ. – 1998. – №14. – Ст.1514.

ных на обеспечение единства правового пространства России⁷⁵. «Подчистка» ранее принятого законодательства еще не окончена (по информации Министерства юстиции РФ, его территориальные органы провели юридическую экспертизу 67 925 нормативных правовых актов субъектов РФ, при этом 7 986 (11,8 %) из них признаны несоответствующими федеральному законодательству⁷⁶; в 2003 г. все из 40 тыс. нормативных правовых актов, принятых органами государственной власти субъектов РФ, прошли экспертизу органов юстиции, примерно в каждом десятом акте выявлялись нарушения федерального законодательства⁷⁷), но созданные для субъектов РФ барьеры, препятствующие нарушению принципов и норм федеральных Конституции и законов, вселяют определенный оптимизм в деле достижения единообразия нормативного правового пространства – основы системной защиты прав и свобод человека и гражданина в РФ. Сегодня, по оценкам представителей органов юстиции, как неконституционные позиционируются около 3 % актов, принимаемых региональными законодательными (представительными) органами, что находится в пределах допустимой статистической погрешности.

Необходимо уточнить, что требуемое единообразие вовсе не исключает реализации органами государственной власти субъектов РФ своих конституционных полномочий, связанных с такой защитой. Опираясь на сложившуюся правозащитную практику, возрождая исторический опыт, субъект РФ наделен полномочиями приращивать каталог правозащитных органов, учреждая, например, институты регионального и специализированного уполномоченных по правам человека. Однако «единообразный» позитивный порыв, реально проявленный органами власти и управления субъектов РФ, их должностными лицами в выстраивании действенной региональной правозащитной структуры не обнаруживается. Стимулирование федеральным центром данного направления деятельности субъектов РФ представляется весьма перспективным. Потенциал субъектов РФ в формировании региональной правозащитной модели не только не исчерпан, но, по существу, глубоко не исследован и не раскрыт.

Помимо органов государственной власти, норма ст.33 Конституции РФ употребляет также понятие «государственные органы» в качестве субъекта, куда вправе обратиться граждане РФ, как следует понимать, и в правозащитных целях. Такой подход позволяет ввести в число правоза-

⁷⁵См., например: Указ Президента РФ от 10 августа 2000 г. №1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации» (с изм. и доп. от 19 июня 2003 г.) // СЗ РФ. – 2000. – №33. – Ст.3356; Приказ Минюста РФ от 10 июня 2000 г. №176 «О первоочередных мерах по активизации работы Министерства юстиции Российской Федерации по обеспечению единого правового пространства Российской Федерации» // Бюллетень Министерства юстиции РФ. – 2000. – №7.

⁷⁶См.: Чайка Ю.Я. В целях укрепления российской государственности // Закон и право. – 2002. – №9. – С.4.

⁷⁷См.: Чайка Ю. За единое правовое пространство // Российская юстиция. – 2004. – №2.

щитных и иные органы, не относящиеся к властным структурам. Этот замысел реализован в конституционном установлении институтов прокуратуры (п. «о» ст.71, ст.129), Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (п. «д» ч.1 ст.103).

Правозащитная направленность органов прокуратуры в Конституции РФ прямо не установлена. Вместе с тем в Федеральном законе от 17 ноября 1995 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации»⁷⁸, помимо прочего отмечено, например, что в целях защиты прав и свобод человека и гражданина прокуратура РФ осуществляет надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Федерации, органами местного самоуправления и др.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, напротив, учрежден Конституцией РФ как особый государственный орган, занимающийся исключительно (а не в том числе) защитой прав и свобод человека и гражданина. Прямое указание на данный орган содержится в статье, посвященной вопросам ведения Государственной Думы Федерального Собрания РФ. Представляется, что это не совсем удачное решение: такой специализированный государственный орган, как омбудсмен заслуживает и специального конституционного внимания. Отметим также, что на высокий статус Уполномоченного по правам человека в РФ указывает то, что он «действует на основе федерального конституционного закона». Считаем, что норму, связанную с российским омбудсменом, следует разместить в гл. 2 «Права и свободы человека и гражданина» Конституции РФ. Кроме того, ч.1 ст.45 Конституции РФ «Государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется» целесообразно дополнить положением: «Для охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина учреждается должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, который действует на основе федерального конституционного закона», исключив совпадающее положение из п.«д» ч.1 ст.103 Конституции РФ.

Согласно ст.1 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»⁷⁹, данная должность учреждена в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Все вышеназванные субъекты правозащитной структуры российского общества и государства представляют конституционные публичные субъекты внесудебного механизма защиты прав и свобод человека и граж-

⁷⁸СЗ РФ. – 1995. – №47. – Ст.4471.

⁷⁹СЗ РФ. – 1997. – №9. – Ст.1011.

данина в России, который имеет федеральный и субъектов РФ уровни и может организационно разрастаться по усмотрению, например, Президента РФ, глав исполнительной власти субъектов РФ, федеральных и субъектов РФ законодательных органов.

Судебный механизм защиты прав и свобод человека и гражданина также имеет федеральный и субъектов РФ уровни, но располагает четким организационным «комплексом». В него входят только судебные органы, означенные в Конституции РФ и законодательстве. Особая оценка правозащитной роли судебных органов обусловлена конституционной четкостью судебной системы, запретом создания чрезвычайных судов (ч.3 ст.118), высоким статусом и независимостью судей (ст.119, ч.1 ст.120), а также конституционным установлением принципов судопроизводства и исключительно бюджетным финансированием судов. Отметим, что право на судебную защиту, будучи одним из конституционных прав, служит одновременно гарантией для всех иных прав и свобод, в чем состоит его особая черта и ценность. Конституция РФ в ст.18 прямо указывает, что права и свободы граждан обеспечиваются правосудием.

Обратиться за судебной защитой своих нарушенных прав и свобод вправе каждый, находящийся под юрисдикцией Российской Федерации. Эта принципиальная позиция была подтверждена Постановлением Конституционного Суда РФ от 17 февраля 1998 г.⁸⁰, где сказано, что право на судебную защиту является личным неотчуждаемым правом каждого человека вне зависимости от наличия у него гражданства какого-либо государства и, следовательно, должно гарантироваться иностранным гражданам и лицам без гражданства наравне с гражданами РФ.

Правовые правозащитные позиции Конституционного Суда РФ несут усиленную правозащитную нагрузку. Такой вывод следует из ч.4 ст.125 Конституции РФ, которая предусматривает право граждан обжаловать нарушение своих прав и свобод в данный конституционный судебный орган; такая жалоба актуализирует проверку конституционности примененного или подлежащего применению в конкретном деле закона; неконституционные акты или их отдельные положения утрачивают силу (ч.6 ст.125), что способствует обеспечению конституционности правозащитного пространства России.

Субъектом, выполняющим дополнительную правозащитную нагрузку, выступает суд с участием присяжных заседателей, о котором упоминает ч.2 ст.47 Конституции РФ. Праву обвиняемого на рассмотрение его дела судом присяжных в предусмотренных законом случаях Конституция РФ придает настолько важное правозащитное значение, что запрещает огра-

⁸⁰См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 17 февраля 1998 г. №6-П «По делу о проверке конституционности положения части второй статьи 31 Закона СССР от 24 июня 1981 года «О правовом положении иностранных граждан в СССР» в связи с жалобой Яхья Дашти Гафура» // СЗ РФ. – 1998. – №9. – Ст.1142.

ничивать его даже в условиях чрезвычайного положения (ч.3 ст.56 Конституции РФ).

Единства мнений по поводу «полезности» данного конституционного института нет. Противники подобного суда считают его чрезмерно либеральным, не соответствующим российской правовой традиции, не способным решительно бороться с преступностью, не имеющим эффективной процедуры⁸¹. В дискуссиях высказывается мнение о временном, экспериментальном характере суда присяжных, которое представляется несостоятельным уже ввиду его конституционной формализации (ст.20, ч.2 ст.47, ч.4 ст.123). Несоответствие данного суда российской правовой традиции в качестве аргумента «против» тоже не убедительно, поскольку история суда присяжных в России начинается с момента одобрения Александром II Судебных уставов 1864 г.⁸²

Одной из первостепенных причин, затрудняющих осмысление существа и роли возрожденного в России суда присяжных, признается то, что в правовых актах нет единообразного описания содержания конституционного права обвиняемого на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей⁸³. Так, Концепция судебной реформы в Российской Федерации, одобренная постановлением Верховного Совета РСФСР 24 октября 1991 г., предусматривает конституционное закрепление права обвиняемого «на рассмотрение его дела судом присяжных, если ему грозит наказание в виде лишения свободы на срок свыше одного года»⁸⁴. В этом постановлении Верховный Совет РСФСР в качестве одного из важнейших направлений судебной реформы назвал «признание права каждого лица на разбирательство его дела судом присяжных в случаях, установленных законом»⁸⁵. Однако, в ст.7 Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой 22 ноября 1991 г., речь идет уже о «суде с участием присяжных заседателей», а термин «суд присяжных» не упоминается: «Смертная казнь впредь до ее отмены может применяться в качестве исключительной меры наказания за особо тяжкие преступления только по приговору суда с участием присяжных заседателей»⁸⁶.

⁸¹См.: Садыков Ф. Я – против суда присяжных // Российская юстиция. – 1997. – №1. Мельников С. Пир во время Чечни // Российская юстиция. – 1995. – №9; Кислов А. Присяжные оправдатели // Известия. – 1998. – 15 окт.; Зыков В. Суд присяжных не гарантирует законность // Известия. – 1998. – 31 окт., и др.

⁸²См.: Демичев А.А. Периодизация истории суда присяжных в России // Журнал российского права. – 2001. – №7.

⁸³См.: Мельник В.В. Содержание конституционного права обвиняемого на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей // Журнал российского права. – 2001. – №5.

⁸⁴См.: Концепция судебной реформы в Российской Федерации / Сост. С. А. Пашин. – М.: Республика, 1992.

⁸⁵Ведомости РСФСР. – 1991. – №44. – Ст.1435.

⁸⁶См.: Постановление ВС РСФСР от 22 ноября 1991 г. №1920-1 «О Декларации прав и свобод человека и гражданина» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. – 1991. – №52. – Ст.1865.

Суды присяжных в России не были введены одномоментно и повсеместно⁸⁷. Практически создавалось положение, когда в одних субъектах РФ лица, обвиняемые в совершении преступлений, дела о которых подсудны областным и равным им судам, могли воспользоваться правом на рассмотрение дел судом с участием присяжных заседателей, в остальных – нет. Таким образом, ч.2 ст.20 Конституции РФ, гарантирующая лицу, обвиняемому в особо тяжком преступлении против жизни, за которое предусмотрена возможность назначения наказания в виде смертной казни, право на рассмотрение дела с участием присяжных заседателей, не может быть реализована на всей территории нашей страны, что, в свою очередь, не согласуется с требованиями ее ч.1 ст.15.

Признав, что это не соответствует ст. 19, 20 и 46 Конституции РФ, в Постановлении от 2 февраля 1999 г. №3-П Конституционный Суд РФ определил: «Обвиняемому в преступлении, за совершение которого федеральным законом в качестве исключительной меры наказания установлена смертная казнь, в любом случае должно быть реально обеспечено право на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей»⁸⁸. Поэтому Федеральному Собранию РФ было предложено безотлагательно внести необходимые изменения в законодательство. Наряду с этим Конституционный Суд РФ решил, что до введения в действие соответствующего федерального закона на всей территории РФ наказание в виде смертной казни назначаться не может независимо от того, рассматривается ли дело судом с участием присяжных заседателей или нет.

Федеральный закон от 20 августа 2004 г. «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации»⁸⁹ определил преимущественно организационные и процессуальные моменты привлечения российских граждан к осуществлению такого своего гражданского долга. Правозащитная сущность института присяжных заседателей прямо не выражена. Однако их участие в отправлении правосудия нацеливает именно на правозащитное понимание суда с участием присяжных заседателей с учетом установленного законом процессуального механизма.

Об этом свидетельствуют следующие данные: 84,8% опрошенных судей подтвердили, что суды присяжных более надежно, чем обычные су-

⁸⁷См.: Шурыгин А. Суд присяжных должен действовать на всей территории России // Российская юстиция. – 2000. – №4.

⁸⁸Постановление Конституционного Суда РФ от 2 февраля 1999 г. №3-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 41 и части третьей статьи 42 УПК РСФСР, пунктов 1 и 2 постановления Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1993 года «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судоустройстве РСФСР», Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» в связи с запросом Московского городского суда и жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. – 1999. – №6. – Ст.867.

⁸⁹Федеральный закон от 20 августа 2004 г. №113-ФЗ «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2004. – №34. – Ст.3528.

ды, обеспечивают соблюдение презумпции невиновности и вытекающих из нее процессуальных правил, сформулированных в ст. 49 Конституции РФ; 83,6% судей считают, что суды присяжных обеспечивают более строгое соблюдение требований ч.2 ст.50 Конституции РФ, запрещающей использование при осуществлении правосудия доказательств, полученных с нарушением федерального закона⁹⁰.

В суде присяжных права и свободы человека и гражданина более надежно защищены от незаконного и необоснованного обвинения еще и потому, что согласно ч.1 ст.348 УПК РФ для председательствующего судьи обязательен только оправдательный вердикт, который влечет постановление им оправдательного приговора. Обвинительный вердикт коллегии присяжных заседателей не обязательен для председательствующего в двух случаях: 1) если председательствующий признает, что обвинительный вердикт вынесен в отношении невиновного и имеются достаточные основания для постановления оправдательного приговора ввиду того, что не установлено событие преступления либо не доказано участие подсудимого в совершении преступления, то он выносит постановление о роспуске коллегии присяжных заседателей и направлении дела на новое рассмотрение иным составом суда со стадии предварительного слушания (ч.5 ст.348 УПК РФ); 2) обвинительный вердикт коллегии присяжных заседателей не препятствует постановлению оправдательного приговора, если председательствующий признает, что деяние подсудимого не содержит признаков преступления (ч.4 ст.348 УПК РФ).

Таким образом, процессуальная форма суда присяжных содержит двойной процессуальный механизм защиты невинного человека от ошибок, обвинительного уклона профессиональных и непрофессиональных судей. Благодаря этому механизму суд присяжных по своему правозащитному потенциалу не имеет себе равных.

Возрождение, становление и совершенствование в России института суда с участием присяжных заседателей, по нашему убеждению, служит образцом не только признания, уважения, соблюдения прав и свобод человека и гражданина, но и нацеленности государства на их эффективную защиту через судебные процедуры, в том числе с участием коллегии присяжных заседателей.

Конституция РФ указывает еще на один институт – нотариат, который мы рассматриваем звеном правозащитной структуры российского общества и государства. Нотариат п.«л» ч.1 ст.72 Конституции РФ отнесен к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Вместе с тем преимущественным в нотариате является правовое регулирование на федеральном уровне. Такой единый подход в правовом регулировании нота-

⁹⁰См.: Мельник В.В. Искусство защиты в суде присяжных: Учеб.-практ. пособие. – М.: Дело, 2003.

риальной деятельности весьма важен. Это способствует обеспечению единого стандарта юридической защиты прав граждан.

Согласно ст.1 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате, нотариат призван обеспечивать в соответствии с Конституцией РФ и законодательством «защиту прав и законных интересов граждан... путем совершения нотариусами предусмотренных законодательными актами нотариальных действий от имени Российской Федерации». Следовательно, нотариат действует в публично-правовой сфере.

Нотариат является одним из правовых средств, с помощью которых обеспечивается защита прав и свобод граждан, носящих как личный, так и имущественный характер. Важнейшей задачей развития нотариата является обеспечение всех граждан нотариальными услугами. В России фактически достигнута точка насыщения: численность нотариального корпуса составляет почти 7 тыс. человек. Число нотариусов по отношению к количеству населения в России сопоставимо с европейскими странами⁹¹. Несмотря на это во многих субъектах Российской Федерации нотариальные услуги доступны не всем слоям населения. Этому есть как объективные (огромная территория России, значительная отдаленность населенных пунктов от административных центров, влияние временных природных факторов), так и субъективные причины (к примеру, несмотря на учреждение в населенном пункте должности нотариуса, он в установленном порядке не назначен).

Обобщая вышесказанное, отметим, что перечисленные конституционные публичные субъекты правозащитной деятельности в Российской Федерации в своей совокупности составляют минимально необходимый организационный правозащитный «каркас», который мы определили как правозащитно-публичную структуру российского государства. Ею объединены субъекты публичной правовой природы.

Публичные (выделяемые в связи с отношением к власти) субъекты такой правозащитной структуры классифицированы на государственные и органы местного самоуправления. Государственные правозащитные органы в России представлены двумя уровнями – федеральным и субъектов РФ, – каждый из которых включает судебный и внесудебный механизмы защиты прав и свобод человека и гражданина.

В правозащитную публичную структуру российского государства включены также международные межправительственные правозащитные институты.

Законодательное и иное нормативное правовое развитие, содержательное уточнение и организационное наполнение правозащитной публичной структуры российского государства может осуществляться в общегосударственном и региональном масштабах.

⁹¹См.: Чайка Ю. Министерство юстиции и укрепление вертикали власти // Российская юстиция. – 2002. – №4. – С.5.

Глава II. Конституционно-правовое регулирование правозащитной деятельности в России

1. Конституционные параметры правозащитной деятельности публичных структур в России

Базовой гарантией единообразия правозащитной деятельности публичных структур является конституционное оформление ведущих ее параметров. Как уже отмечалось, закрепленные в ныне действующей Конституции РФ правозащитные позиции, которым свойственно аксиологическое предпочтение человека, его прав и свобод, является демократическим завоеванием современной российской государственности.

О создании условий защиты прав и свобод человека и гражданина речь идет уже в преамбуле российской Конституции от 12 декабря 1993 г. Базовые ценности, концентрированно выраженные в преамбуле, хотя и не имеют нормативной природы, но важны концептуально. Прежде всего первым субъектом, принявшим Конституцию РФ, назван многонациональный народ России, к которому применено личное местоимение во множественном числе «мы». Данный субъект не есть результат механического суммирования населения страны. Ему свойственна «общая судьба на своей земле». Такая аксиома, по нашему убеждению, должна усвоиться всеми иными субъектами конституционно-правовых отношений. В нашем контексте она означает, что правозащитную систему следует формировать, исходя из интересов всего многонационального народа России с учетом таких установок как утверждение прав и свобод человека, гражданского мира и согласия, общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов; сохранение исторически сложившегося государственного единства; уважение памяти предков, передавших любовь и уважение к Отечеству, веру в добро и справедливость; возрождение суверенной государственности России; утверждение незыблемости ее демократической основы; стремление обеспечить благополучие и процветание страны, исходя из ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями; осознание себя частью мирового сообщества.

Конкретизация данных нравственных позиций, придание им нормативного качества осуществлено в самом тексте Конституции РФ, принятой на всенародном голосовании. Поскольку данный нормативно-правовой акт призван ограничить произвол публичной власти в отношении прав и свобод человека, то принятие российской Конституции в порядке референдума, на наш взгляд, «на руку» стабильности правозащитной системы: произвол публичной власти ограничивается не членами парламента – одного из государственных органов, не специально уполномоченными лицами, а всем многонациональным народом России. Устойчивости принципиаль-

ных основ правозащитной системы содействуют и положения главы 9 Конституции РФ, посвященной поправкам и пересмотру ее статей.

Следует отметить, что Конституция России 1993 г. впервые ограничила роль государства в установлении прав человека и гражданина, но значительно повысила значимость и ответственность государства в обеспечении соблюдения и защиты этих прав и свобод. Конституция, учитывая теоретические основы естественноправовой доктрины прав человека, исходит из того, что государство не дарует, не предоставляет людям их основополагающие права и свободы: они принадлежат людям от рождения и неотчуждаемы (ч.2 ст.17 Конституции РФ).

Неотчуждаемость прав и свобод человека и гражданина является сущностным ориентиром в регулировании их защиты, поскольку означает невозможность их приобретения, передачи. В качестве содержательного элемента неотчуждаемости прав и свобод человека называют недействительность отказа от них⁹². Думается, такая характеристика неотчуждаемости приводит к мысли, что государство полномочно принимать решения о последствиях отказа человека от своих прав и свобод, например, от жизни. Суицид, к великому сожалению, не является в России редкостью. Разве человек в данном случае не будет признан умершим? Разве Федеральный закон от 12 января 1996 г. №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле»⁹³ в данном случае не будет действовать?

Конституционное регулирование защиты прав и свобод человека и гражданина начинается с возведения такой защиты в ранг конституционной обязанности государства (ст.2), что означено в качестве одной из важнейших основ конституционного строя России (глава 1). Даная обязанность реализуется и в отношении российских граждан, и в отношении лиц, не являющихся таковыми. То, что Россия конституционно заявляет о несении обязанности защищать права и свободы и человека и гражданина, повышает ее авторитет, приближает (пока, к сожалению, преимущественно в теоретическом смысле) Россию к такому качественному состоянию, которое именуется правовым государством.

Конституционная обязанность российского государства защищать права и свободы человека и гражданина обретает функциональную определенность через деятельность публичных структур всех ветвей и уровней власти: права человека и гражданина являются непосредственно действующими и определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной властей, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст.18 главы 2). Каждый из на-

⁹²См., например, Кикоть В.А. Комментарий к статье 2 // Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. В.Д. Карповича.- М.: Юрайт-М; Новая Правовая культура, 2002; Комментарий к статье 17 // Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации (под ред. Окунькова Л.А.). – М.: БЕК, 1994.

⁹³Собрание законодательства РФ. 1996. №3. Ст.146.

званных властных субъектов самостоятелен в реализации данной обязанности в пределах очерченной законом компетенции. Значимость ст.18 Конституции РФ в регулировании защиты прав и свобод человека и гражданина трудно переоценить, поэтому логичнее было бы установить ее в качестве основы конституционного строя. Это повысило бы ее статус (до очерченного ст.16 Конституции РФ) и обязательность для всех государственных и муниципальных органов, а также их должностных лиц, что не оценимо в контексте защиты прав и свобод человека и гражданина.

Конституционное регулирование защиты прав и свобод человека и гражданина, выступающее гранью реализации конституционной обязанности, зафиксированной ст.2 Конституции РФ, выражается в нормативном установлении соответствующих гарантий и юридических процедур. В качестве примера таких норм-гарантий и норм-процедур можно назвать статьи 33, 45-57, 59, 60, 82, п.«е» ч.1 ст.114, п.4 ст.125 Конституции РФ. Отметим, что не все из названных конституционных положений можно охарактеризовать как надлежащие для полноценной реализации государством своей обязанности защищать права и свободы человека и гражданина. В частности, право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст.33) адресует только российским гражданам. Такое конституционное сужение субъектов права на обращение не только не способствует системной защите прав и свобод человека и гражданина, но и алогично: как же можно приобрести, например, российское гражданство, что предусмотрено ч.1 ст.6 Конституции РФ, не обратившись к уполномоченным органам государственной власти в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 31 мая 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации»⁹⁴.

Аналогичная проблема обнаруживается в п.«е» ч.1 ст.114, согласно которой Правительство РФ «осуществляет меры по обеспечению... прав и свобод граждан», и нет упоминания о правах и свободах человека. Данная конституционная позиция воспроизведена и в ст.19 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации»⁹⁵. Можно ли в обеспечении и защите прав и свобод личности допускать усмотрения любого государственного органа, даже если таковым является Правительство РФ, когда общее состояние с правами человека в стране нельзя признать удовлетворительным, и традиции уважительного отношения к человеку, его правам и свободам не стали имманентными? Считаем, что нельзя, поэтому требуется приведение п.«е» ч.1 ст.114 Конституции РФ в соответствие с положениями ее ст.2, а следовательно

⁹⁴Федеральный закон от 31 мая 2002 г. №62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. №22. Ст.2031.

⁹⁵Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. №2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (с изм. от 31 декабря 1997 г.) // СЗ РФ. 1997. №51. Ст.5712; 1998. №1. Ст.1.

требует изменения и ФКЗ о Правительстве РФ, причем не только его названная ст.19, но и ст.16, определяющая полномочия Правительства РФ в социальной сфере.

В конституционном порядке ограничивается и право лиц, не являющихся российскими гражданами, на обращение в Конституционный Суд РФ, что выводимо из ч.4 ст.125 Конституции РФ. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации»⁹⁶ своей ст.3 определяет полномочия данного федерального органа конституционного правосудия, которые осуществляются в «целях защиты... основных прав и свобод человека и гражданина», однако в ч.3 данной статьи речь идет о жалобах «на нарушение конституционных прав и свобод граждан». Подобная несогласованность конституционных и законодательных позиций, равно как и непоследовательность положений ст.3 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. не может быть признана соответствующей стандартам и способствующей формированию добротного правозащитного поля.

Ситуация с конституционным ограничением прав и свобод лиц, не имеющих российского гражданства, несколько смягчается нормой ч.3 ст.62 Конституции РФ, согласно которой иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в России правами и несут обязанности наравне с гражданами РФ, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Вместе с тем приведенные выше федеральные конституционные законы охотнее воспроизводят именно ограничительные нормы.

Конституционная обязанность российского государства защищать права и свободы человека и гражданина раскрывается через гарантированность их государственной защиты (ч.1 ст.45). Это проявилось в установлении перечня государственных органов, обладающих определенной законом компетенцией по защите прав и свобод граждан. Их система обусловлена особенностями государственного устройства России, историческими традициями, международным опытом, требованиями, вытекающими из международных договоров и соглашений Российской Федерации.

Конституционное регулирование защиты прав и свобод человека и гражданина выражается не только в предписании правозащитной миссии органам власти и управления, которые наделены также иными важными полномочиями, но и в установлении специализированного органа – Уполномоченного по правам человека, – который занимается исключительно защитой прав и свобод человека и гражданина. Прямое указание на данный конституционный орган содержится в п.«д» ч.1 ст.103 Конституции РФ, однако, в контексте освещения вопросов ведения Государственной

⁹⁶Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. №1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (с изм. от 8 февраля, 15 декабря 2001 г.) // СЗ РФ. 1994. №13. Ст.1447; 2001. №7. Ст.607, №51. Ст.4824.

Думы Федерального Собрания РФ. Представляется, что это не совсем удачное конституционное решение: такой востребованный в нашей стране специализированный государственный орган, как омбудсмен заслуживает и специального внимания в Конституции РФ. Отметим также, что высокий статус Уполномоченного по правам человека в конституционном порядке проявлен через указание на то, что он «действует на основе федерального конституционного закона». Считаем, что норму, связанную с российским омбудсменом, следует структурно разместить в главе 2 «Права и свободы человека и гражданина» Конституции РФ. Корректировка наличествующей конституционной ситуации, касающейся Уполномоченного по правам человека, возможна следующим образом: ч.1 ст.45 Конституции РФ «Государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется» дополнить положением «Для охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина учреждается должность Уполномоченного по правам человека, который действует на основе федерального конституционного закона», исключив совпадающее положение из п.«д» ч.1 ст.103 Конституции РФ.

Конституционное регулирование защиты прав и свобод человека и гражданина сопряжено и с таким важным аспектом, как возможность их ограничения «в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства» (ч.3 ст.55 Конституции РФ) исключительно на основе федерального закона. Субъектам Федерации право ограничивать права и свободы человека и гражданина не предоставлено.

Важным защитным барьером в данном отношении выступает ограничение российского государства в вопросах умаления прав и свобод человека сферами правового регулирования, его целями. Даже в условиях чрезвычайного положения установление государством отдельных ограничений прав и свобод должно оговариваться пределами и сроками действия таких ограничений (ч.1 ст.56). Специально защищены путем выведения из сферы возможного ограничения права и свободы, предусмотренные статьями 20, 21, 23 (ч.1), 24, 28, 34 (ч.1), 40 (ч.1), 46-54 Конституции РФ (ч.3 ст.56).

Рассматривая ограничения в конституционном порядке прав и свобод человека и гражданина в качестве механизма их защиты, целесообразно обозначить те задачи, которые при этом решаются. Согласившись в целом с мнением Мордовца А.С., называющего в числе таких задач поддержание правопорядка; обеспечение личной безопасности; обеспечение внутренней и внешней безопасности общества и государства; создание благоприятных условий для экономической деятельности и охраны всех форм собственности; учет минимальных государственных стандартов по основным показателям уровня жизни, культурное развитие граждан⁹⁷, считаем необходи-

⁹⁷См.: Мордовец А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина. Саратов, 1997. С.17.

мым дополнить данный перечень задачей защиты прав и свобод человека и гражданина. Данная задача, прямо указанная в ч.3 ст.55 Конституции РФ, корреспондируется с более общим принципом ч.3 ст.17 Конституции РФ: осуществление человеком и гражданином своих прав и свобод не должно нарушать права и свободы других лиц.

Конституционное регулирование правозащитной деятельности выражается также в специальной гарантии судебной защиты прав и свобод каждого (ч.1 ст.46), которая признана наиболее действенным средством. Такая оценка обусловлена четкостью судебной системы, запретом создания чрезвычайных судов (ч.3 ст.118 Конституции РФ), высоким статусом и независимостью судей (ст.119, ч.1 ст.120 Конституции РФ), а также конституционным установлением принципов судопроизводства и исключительно бюджетным финансированием судов.

Отметим, что право на судебную защиту, будучи одним из конституционных прав, является одновременно гарантией для всех иных прав и свобод, в чем состоит его особенность и основная ценность. Конституция РФ в ст.18 прямо указывает, что права и свободы граждан обеспечиваются правосудием.

Субъектом обращения за судебной защитой нарушенных прав и свобод назван «каждый», независимо от наличия у него гражданства РФ. Эта принципиальная позиция была подтверждена Постановлением Конституционного Суда РФ от 17 февраля 1998 г.⁹⁸, где сказано, что право на судебную защиту является личным неотчуждаемым правом каждого человека вне зависимости от наличия у него гражданства какого-либо государства и, следовательно, должно гарантироваться иностранным гражданам и лицам без гражданства наравне с гражданами РФ.

Системность реализации конституционной гарантии судебной защиты прав и свобод человека и гражданина непосредственно связана с совершенством судопроизводства. Конституцией РФ прямо предусмотрены четыре его вида: конституционное, гражданское, административное и уголовное (ч.2 ст.118). Конституционное, гражданское и уголовное судопроизводство не только подробно (хотя и небезупречно) проработано, но и организационно оформлено, чего нельзя сказать об административном судопроизводстве.

Среди ученых и практиков нет единого мнения по вопросам будущего административного судопроизводства и судопроизводства. При обилии различных точек зрения все сходятся в едином мнении о том, что одной из сторон всегда выступает орган, осуществляющий управленческую дея-

⁹⁸См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 17 февраля 1998 г. №6-П «По делу о проверке конституционности положения части второй статьи 31 Закона СССР от 24 июня 1981 года «О правовом положении иностранных граждан в СССР» в связи с жалобой Яхья Дашти Гафура» // СЗ РФ. 1998. №9. Ст.1142.

тельность, и что отношения между данным органом и гражданами носят сложный императивный характер⁹⁹.

В целях решения задач предпринятого исследования в общем определимся, что административное судопроизводство – неотъемлемый элемент института административной юстиции, представляющий собой осуществление судебного контроля за деятельностью публичной администрации. Административная юстиция наряду с конституционной юстицией – атрибутивная часть системы защиты человека от произвола государства, поскольку именно этот вид судебных органов призван реализовывать полномочия в сфере споров «человек против власти»¹⁰⁰.

Обобщенно концептуальные разногласия по поводу создания системы административного судопроизводства сводятся к тому, каким образом создавать эту систему: посредством специализированных административных судов¹⁰¹, путем специализации судей¹⁰² или остановиться на реформе, сохранив смешанную организационную систему. После принятия в 2001 г. КоАП РФ, а в 2002 г. – ГПК РФ и АПК РФ можно констатировать, что законодатель фактически избрал такую переходную модель административной юстиции, которая в ближайшее время не предполагает организационного оформления самостоятельной системы административных судов вне рамок судов общей юрисдикции.

Считаем, что при всей заманчивости отдать предпочтение здесь специализации судей ввиду относительной «малобюджетности» этого варианта реформ, следует тем не менее исходить из целей и задач административного судопроизводства. Они выражаются в создании цивилизованных и эффективных форм защиты субъективных публичных управленческих прав, законных интересов, порядка реализации субъективных публичных управленческих обязанностей. Осуществление данных замыслов по силам профессиональному органу, который самостоятелен в той степени, в которой это предполагает система разделения властей. Независимые и беспристрастные административные суды – необходимое средство для упрочения

⁹⁹См.: Власов А. Какой будет административная юрисдикция? // Российская юстиция. 2002. №11. С.17.

¹⁰⁰См.: Козак Д. Суд в современном мире: проблемы и перспективы // Российская юстиция. 2001. №9.

¹⁰¹См., например, Салищева Н.Г. Административное судопроизводство требует кодификации // «ЭЖ-ЮРИСТ». 2003. №12; Лупарев Е. Административные суды: эволюция или революция? // Российская юстиция. 2003. №5; Салищева Н.Г., Хаманева Н.Ю. Административная юстиция, административное судопроизводство // Государство и право. 2002. №1. С.8; Кряжков В., Стариков Ю. Административные суды: какими им быть? // Российская юстиция. 2001. №1; Лебедев В. От идеи судебного нормоконтроля к административному судопроизводству // Российская юстиция. 2000. №9; Тихомиров Ю. Административное судопроизводство в России: перспективы развития // Российская юстиция. 1998. №8.

¹⁰²См., например, Бахрах Д. Нужна специализация судей, а не судов // Российская юстиция. 2003. №2; Студеникина М. Административная юстиция: какой путь избрать России? // Российская юстиция. 1996. №5. С.36; Шакарян М.С. Защита прав человека и гражданина в порядке гражданского судопроизводства. // Общая теория прав человека. – М.: НОРМА, 1996. С.228.

законности в деятельности государственных органов текущего управления (преимущественно аппарата исполнительной власти), должностные лица которых в своих действиях и решениях нередко обнаруживают бюрократические наклонности к произволу, беззаконию, волоките.

Современным, актуальным и эпохальным для России можно назвать конституционное регулирование правозащитной деятельности посредством установления права каждого обращаться в международные правозащитные организации (ч.3 ст.46 Конституции РФ). В конституционном порядке оговорено и условие такого правозащитного обращения: если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты. Перечень конституционных требований для обращения за защитой своих прав и свобод является закрытым, то есть дополнительные условия выдвигаться не могут. Однако специальные условия собственно защиты исчерпывающе устанавливаются самой международной правозащитной организацией.

Условием вступления России в Совет Европы одного изъявленного желания нашей страны не было достаточно. Органы Совета Европы (СЕ), подготовлявшие вступление России в его состав, оценивали уровень реализации российским государством своей конституционной обязанности: признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. Они неоднократно констатировали недостаточное признание прав и свобод человека и гражданина, их неполное соблюдение, слабую защищенность и систематические нарушения. Вслед за принятием в феврале 1996 г. двух федеральных законов – о присоединении Российской Федерации к Уставу Совета Европы и о присоединении России к ряду других документов данной организации¹⁰³ – 28 февраля 1996 г. Россия подписала и вскоре ратифицировала Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод¹⁰⁴. С этого времени данные документы Совета Европы согласно ч.4 ст.15 стали частью российской правовой системы. Следовательно, механизм защиты прав человека и основных свобод «доукомплектовал» внутригосударственные правозащитные средства, ключевые позиции которых закреплены в порядке конституционного регулирования.

Рассмотренные варианты конституционного регулирования правозащитной деятельности публичных структур сводимы к двум аспектам: государственная защита и международная защита.

В контексте рассмотрения проблем конституционного регулирования правозащитной деятельности особую значимость несут ст. 52 и ст. 53,

¹⁰³См.: Федеральный закон от 23 февраля 1996 г. №19-ФЗ «О присоединении России к Уставу Совета Европы» // СЗ РФ. 1996. №9. Ст.744; Федеральный закон от 23 февраля 1996 г. №20-ФЗ «О присоединении Российской Федерации к Генеральному соглашению о привилегиях и иммунитетах Совета Европы и протоколам к нему» // СЗ РФ. 1996. №9. Ст.775.

¹⁰⁴Федеральный закон от 30 марта 1998 г. №54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» // СЗ РФ. 1998. №14. Ст.1514.

отражающие позицию государства в отношении лиц, потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью, от незаконных, повлекших вред, деяний органов государственной власти и их должностных лиц. Эти принципы, учитывая опыт внутригосударственного законодательства СССР и Российской Федерации, первоначально были обозначены в Декларации прав и свобод человека и гражданина, ее ст. 33 («Права жертв преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом. Государство обеспечивает им доступ к правосудию и скорейшую компенсацию за причиненный ущерб») и ст. 38 («Каждый имеет право на возмещение государством всякого вреда, причиненного незаконными действиями государственных органов и их должностных лиц при исполнении служебных обязанностей»). Формулировка ст.38 Декларации прав и свобод человека и гражданина позволяет оценить правовое регулирование обязанностей органов власти в качестве средства защиты прав и свобод человека и гражданина. Конституция России в своем базовом регулировании только дважды (ч.2 ст. 15, ч. 2 ст. 24) прибегла к установлению «должного поведения» органов власти через формулу «обязаны». В ряде статей, адресуемых органам власти, установление обязанности выводимо из их смысла. На наш взгляд, такое «осторожное» конституционное обращение к «обязанностям» органов власти всех ветвей и уровней, а также их должностных лиц санкционирует воспроизведение подобной «осмотрительности» и в законодательстве, определяющем деятельность властных структур.

Само по себе включение в Конституцию РФ статей (ст. 52, 53) такой смысловой нагрузки трудно переоценить: государство, осознавая сложность своего властного механизма и обусловленность результатов своей деятельности «качествами» носителей власти, уже не является «зоной вне критики». Названные конституционные нормы отражают, на наш взгляд, всю глубину и комплексность уяснения государством не только параметров его взаимоотношений с человеком и гражданином, серьезность и последовательность намерений защищать личность от свойственных власти злоупотреблений (в частности, в связи с присущей ей потребностью расширять сферу своего влияния), а также следование принципам международно-правовых документов, что предусмотрено ч. 4 ст. 15 Конституции РФ. Согласно ч. 3 ст. 2 Международного пакта о гражданских и политических правах Россия обязуется «обеспечить любому лицу, права и свободы которого... нарушены, эффективное средство правовой защиты, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве; обеспечить, чтобы право на правовую защиту для любого лица, требующего такой защиты, устанавливалось компетентными судебными, административными или законодательными властями или любым другим компетентным органом, предусмотренным правовой системой государства, и развивать возможности судебной защиты». Позднее, 29 ноября 1985 г. Генеральная Ассамблея ООН на своем 96-м пленарном заседании при-

няла Декларацию основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотреблений властью¹⁰⁵, назначение которой состояло в том, чтобы содействовать максимальной защите прав миллионов людей во всем мире, которым наносится ущерб в результате преступлений и злоупотреблений властью¹⁰⁶. Приведенные в данном документе понятия «жертва преступления» и «жертва злоупотреблений властью» в российском законодательстве, вслед за «буквой» Конституции РФ, получили определение «потерпевший» (ст. 42 УПК РФ, ч. 1 ст. 25.2 КоАП РФ). Поскольку в ст. 52 Конституции РФ речь идет о правах потерпевших от преступлений, то остановимся на определении «потерпевший», закрепленном в УПК РФ: потерпевшим «является» физическое лицо, которому преступлением причинен физический, имущественный, моральный вред, а также юридическое лицо в случае причинения преступлением вреда его имуществу и деловой репутации. На первый взгляд, это определение «выправлено» в контексте вышеназванной Декларации 1985 г. по сравнению с содержавшимся в УПК РСФСР, согласно ст. 53 которого лицо потерпевшим «признавалось». Однако следующее предложение ч. 1 ст. 42 УПК РФ: «Решение о признании потерпевшим оформляется постановлением дознавателя, следователя, прокурора или суда» свидетельствует о «рихтовке» статей УПК РФ «по букве», но не «по духу». Очевидно, что до тех пор, пока дознаватель, следователь, прокурор или судья (отметим – представители власти!) не вынесут решение о признании лица потерпевшим, он таковым в процессуальном аспекте не является. Однако отнюдь «не очевидно», что уполномоченный представитель власти предпочтет защиту прав потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью защите корпоративных (публичных) интересов.

В контексте рассмотрения прав потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью на охрану со стороны закона требуется уточнить, что если в случае совершения преступления у лица, признанного по приговору суда виновным в его совершении, возникает обязанность отвечать за свое деяние (понести юридическую (уголовную) ответственность), то в случае злоупотребления властью у государства появляется обязанность осуществить меры защиты (восстановительные). Меры защиты объединяет с мерами ответственности то, что они также являются видом государственного принуждения¹⁰⁷. Оно выражается в том, что эти меры устанавливаются государством в правовых нормах, реализация которых во всех случаях обеспечивается принудительной силой. Однако меры защиты отли-

¹⁰⁵ Декларация основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотребления властью (29 ноября 1985 г.) // Права человека и судопроизводство. Собрание международных документов. Warsaw. OSCE, 1998. С.229-234.

¹⁰⁶ Там же. С.230.

¹⁰⁷ См.: Овсепян Ж.И. Юридическая ответственность и государственное принуждение (Общетеоретическое и конституционно-правовое исследование). – Ростов н/Д: Эверест, 2005.

чают от юридической ответственности основания применения. Кроме того, меры защиты направлены на ликвидацию последствий нарушения прав человека, закрепленных в нормах международных актов, на их восстановление¹⁰⁸.

Конституция РФ своей ст. 52 уточняет, что государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию. Считаем, что данную норму можно рассматривать «субъектоориентированной» конкретизацией ст. 46 Конституции РФ, т.е. названные конституционные нормы соотносятся как общее и особенное.

Механизм охраны прав потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью в виде компенсации им причиненного ущерба, содержащийся в ст. 52 Конституции РФ, также является частным случаем более общего принципа, содержащегося в ст. 53: каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц. Данное право каждого корреспондирует обязанности государства возместить такой вред. Эту конституционную обязанность государства можно рассматривать одновременно и формой ответственности государства за «качество» своего кадрового состава. Источник возмещения вреда – соответствующая статья государственного бюджета, доходная часть которого формируется и за счет средств налогоплательщиков. Следовательно, ответственность «за кадры государства», допустившие причинение вреда своими незаконными деяниями, лежит не только на государстве, но и на гражданах, составляющих основу гражданского общества.

Одной из важнейших конституционных гарантий защиты прав и свобод граждан в России выступает норма ст. 53 Конституции РФ. К сожалению, пока нет единого нормативного правового акта, регламентирующего порядок реализации права гражданина на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) государственных органов или их должностных лиц. В отличие от России во многих зарубежных странах уже давно создана и успешно функционирует правовая база, а также существует обширная судебная практика в сфере возмещения государством вреда, причиненного органами публичной власти (их должностными лицами). Так, в США главным нормативным актом, регулирующим вопросы имущественной ответственности федеральной казны за вред, причиненный государственными органами, является Федеральный закон о претензиях из причинения вреда от 2 августа 1946 года. В Великобритании принцип ответственности государства за ущерб, причиненный его служащими, установлен Законом об исках к короне 1947 г. Во Франции нормы об ответственности государства закреплены в Гражданском кодексе

¹⁰⁸См.: Мамичева С.В. Права жертв преступлений и злоупотреблений властью // Журнал российского права. 2001. №7.

Франции, однако данный институт в большей степени основан на результатах судебной практики. Названные правовые акты детально регламентируют порядок возмещения государством вреда, причиненного его органами и служащими: указывают основания ответственности государства, определяют случаи, когда ответственность государственной казны исключается, закрепляют право предъявления государством к виновному служащему регрессного иска¹⁰⁹.

Возмещение вреда – универсальный гражданско-правовой способ защиты нарушенных прав, поэтому положение ст. 53 Конституции РФ получило предметное развитие в Гражданском кодексе РФ. Отметим, что ст. 1069 ГК РФ ведет речь не только о конституционном перечне субъектов причинения вреда – государственных органах и их должностных лицах, но и об органах местного самоуправления и их должностных лицах. Гражданский кодекс РФ регулирует общие вопросы возмещения ущерба, что не исключает установления специальных аспектов. Так, особый порядок возмещения ущерба, причиненного незаконными действиями органов государственной власти и их должностных лиц, установлен Законом РФ от 18 октября 1991 г. «О реабилитации жертв политических репрессий»¹¹⁰. Расширение сферы действия данного Закона по кругу лиц, относящихся к числу репрессированных, было осуществлено, благодаря вынесенным Конституционным Судом РФ Постановлению от 23 мая 1995 г.¹¹¹ и Определению от 18 апреля 2000 г. №103-О¹¹².

Таким образом, установленная в конституционном порядке обязанность государства возмещать каждому ущерб, причиненный незаконными деяниями его органов или должностных лиц, получила процессуальную и субъектную конкретизацию и приращение в законодательном порядке.

Особое место в регулировании правозащитной деятельности публичных структур занимает ст. 54 Конституции РФ, которой возводятся на столь высокий уровень гуманные нормы о действии закона во времени. Поскольку Конституция РФ, говоря об ответственности, не использует

¹⁰⁹Цит. по: Токанова А.В. Право гражданина на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2001. №11.

¹¹⁰См.: Закон РФ от 18 октября 1991 г. «О реабилитации жертв политических репрессий» (с изм. и доп. от 26 июня, 22 декабря 1992 г., 3 сентября 1993 г., 4 ноября 1995 г., 7 августа 2000 г. // ВВС РФ. 1991. №44. Ст.1428; 1992. №28. Ст.1624; 1993. №1. Ст.21; Российская газета. 1993, 15 октября, СЗ РФ. 1995. №45. Ст.4242; СЗ РФ. 2000. №33. Ст.3348.

¹¹¹См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 23 мая 1995 г. №6-П «По делу о проверке конституционности статей 2.1 и 16 Закона РСФСР от 18 октября 1991 года «О реабилитации жертв политических репрессий» (в редакции от 3 сентября 1993 года) в связи с жалобой гражданки З.В. Алешниковой» // Российская газета. 1995, 31 мая.

¹¹²См.: Определение Конституционного Суда РФ от 18 апреля 2000 г. №103-О «По жалобе гражданина Пинхасика Марата Лазаревича на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 2.1 Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий» // СЗ РФ. 2000. №33. Ст.3429.

присущий уголовному праву термин «наказание», а «деяние» является признаком правонарушения вообще, то можно говорить об универсальном характере рассматриваемой нормы Конституции РФ: ее содержание распространяется на регулирование ответственности не только за преступления, но и за другие правонарушения, предусмотренные отраслевым законодательством. Отметим, что Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. (ст. 15) касается только преступлений: «Никто не может быть признан виновным в совершении какого-либо уголовного преступления вследствие какого-либо действия или упущения, которое, согласно действовавшему в момент его совершения внутригосударственному законодательству или международному праву, не являлось уголовным преступлением... Если после совершения преступления законом устанавливается более легкое наказание, действие этого закона распространяется на данного преступника». Следовательно, Конституция РФ в защите прав и свобод лиц, совершивших правонарушения, идет дальше, нежели названный международно-правовой документ.

В конституционном регулировании правозащитной деятельности принципиальной является ч. 2 ст. 54, поскольку она связана не просто с деянием, а «с судьбой виновного». В практике случалось, что отменялась или смягчалась ответственность за некоторые деяния, но при этом в законе прямо не указывалось, распространяется ли новая ситуация на лиц, в отношении которых меры воздействия уже вошли в законную силу или которые даже уже отбыли назначенную меру наказания. Конституционная позиция по этому поводу укрепила правозащитный фактор в отношении лиц, совершивших правонарушение.

Подытоживая рассмотрение проблем конституционного регулирования защиты прав и свобод человека и гражданина в России, можно с убежденностью отметить его комплексность и выдержанность в рамках международно-правовых обязательств нашей страны. Конституционный регулятивный потенциал развивается как самой Конституцией РФ, когда в ее тексте закрепляются и общие, и особенные принципы правозащитной деятельности, так и посредством законодательства. Ориентация российского законодательства на универсальные конституционные принципы обеспечивает системность и общегосударственную стандартизацию правозащитной деятельности публичных структур.

2. Правозащитное законодательство: критерии обособления, содержание, уровни развития и совершенствования

Конституционное регулирование правозащитной деятельности публичных структур в России предопределило процесс принятия соответствующего конституционного и текущего законодательства в целях совершенствования его норм, касающихся проблем защиты прав и свобод чело-

века. В Конституции РФ нашли закрепление как общие принципы регулирования защиты прав и свобод человека (например, согласно ч. 2 ст. 55 в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина), так и предписание принять конкретные федеральные законы, устанавливающие конкретные аспекты правового положения личности (например, согласно ч.1 ст.6 российское гражданство, являясь единым и равным, приобретается и прекращается в соответствии с федеральным законом).

Опираясь на логику ст. 2 Конституции РФ, согласно которой человек, его права и свободы являются высшей ценностью, рассмотрим данный процесс первоначально в отношении субъекта (его юридических характеристик), а затем в связи с объектом – той категорией прав и свобод, защита которых трансформировалась в постсоветский период.

Президент РФ в своем Послании Федеральному Собранию на 2001 г. защиту прав и интересов российских граждан, наших соотечественников за рубежом назвал той проблемой которая заслуживает специального внимания. Сотни тысяч людей, проживающих и работающих за пределами своей страны, должны быть уверены, что Россия не бросит их, если они оказались в трудной ситуации. Защитит их личные права, их семьи от возможного произвола и незаконного давления, поможет отстоять человеческое и гражданское достоинство¹¹³.

Человек может иметь различный правовой статус, особенности которого обуславливают правозащитные механизмы. Подавляющее большинство населения России, что свойственно и другим государствам, являются его гражданами. Конституция РФ прямо устанавливает, что приобретение и прекращение российского гражданства осуществляется в соответствии с федеральным законом (ст.6). Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации»¹¹⁴ был принят 31 мая и вступил в силу 1 июля 2002 г., сменив применявшийся более 8 лет после принятия новой Конституции (что допускалось ч. 2 раздела второго Конституции РФ) Закон от 27 ноября 1991 г. Новый закон вызвал неоднозначные оценки теоретиков и практиков¹¹⁵, что не удивительно. Институт гражданства по праву может быть причислен к одному из наиболее ощутимых, крайне показательных и емких критериев реального отношения государства к своим гражданам, чьи права и свободы конституированы в качестве высшей ценности.

Институт гражданства позволяет понять, действительно ли признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина воспри-

¹¹³См.: Послание Президента РФ В.В.Путина Федеральному Собранию от 3 апреля 2001 г. «Не будет ни революций, ни контрреволюций» // Российская газета. 2001, 4 апреля.

¹¹⁴Федеральный закон от 31 мая 2002 г. №62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. №22. Ст.2031.

¹¹⁵См., например, Овчинников И.И. Российское гражданство: новый правовой статус // Гражданин и право. 2002. №9/10; Павлушкин А. Прием в гражданство и «приказное» правотворчество // Законодательство и экономика. 2002. №9.

нимаются государством как обязанность, как приоритетная программа своих действий. Конституционные параметры данного института не дают оснований в этом сомневаться, чего не скажешь о законодательстве, формулировки которого не вполне отвечают провозглашенным конституцией положениям. Двойственность и непоследовательность ряда положений нового федерального закона о гражданстве доказывают незавершенность процесса оптимизации многих его содержательных характеристик.

В целях решения задач предпринятого исследования считаем целесообразным дефинитивный анализ. Достаточно распространенным не только в учебной, но и в научной литературе является определение гражданства с позиции «принадлежности лица государству»¹¹⁶, что имело место и в законодательном отражении (например, ст.1 Закона СССР «О правовом положении иностранных граждан в СССР» иностранными гражданами признавались лица, ...имеющие доказательства своей «принадлежности» к гражданству иностранного государства). На наш взгляд, с таким подходом согласиться нельзя, поскольку «принадлежность», как вещная категория, искажает сущность гражданства. При таком подходе государство может распоряжаться «принадлежащим ему гражданином» по собственному усмотрению, что не соответствует ни конституционным постулатам, ни демократическим аксиологическим основам¹¹⁷.

Считаем необходимым специально отметить важный этап в развитии института российского гражданства, когда из законодательства была исключена политическая характеристика гражданства. Закон СССР о гражданстве от 23 мая 1990 г. в своей преамбуле определял гражданство как политико-правовую связь гражданина с государством, что, ввиду гипертрофии политического аспекта, создавало для граждан опасность (причем не только гипотетическую, но и возникавшую реально), связанную с лишением граждан советского гражданства, если он не разделял официальной политики государства.

Ранее действовавшим законом гражданство РФ определялось как устойчивая правовая связь человека с государством, выражающаяся в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности, основанная на признании и уважении достоинства, основных прав и свобод человека. Федеральным законом от 31 мая 2002 г. гражданство РФ также есть «устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией», однако проявляется оно только «в совокупности их взаимных прав и обязанностей». Счи-

¹¹⁶См., например, Хабтбулин А.Г., Рахимов Р.А. Государственная идентичность как элемент правового статуса личности // Государство и право. 2000. №5. С.5; Россия на рубеже веков: укрепление государственности / Под ред. проф. А.Н. Соколова. – Калининград: «Янтарный сказ», 2001. С.233; Миронов В.Ф., Миронов А.В. Гражданство в Российской Федерации. Российские и международные акты. Комментарии законодательства / Под общ. ред. В.Ф. Миронова. – М.: Издательство НОРМА, 2001. С.1.

¹¹⁷См.: Чиркин В.Е. Общечеловеческие ценности и современное государство // Государство и право. 2002. №2. С.5-8.

таем, что исключение «ответственности» из качеств, в которых выражается гражданство, не способствует формированию полноценных отношений между лицом и государством вообще, а в системе защиты прав граждан, в частности. Взгляд на гражданство с позиции взаимной правовой и юридической ответственности государства и личности должен получить законодательное закрепление.

Отметим также, что определяя гражданство, законодатель значительно обеднил глубину отношений гражданства, отказавшись от такого их основания, как признание и уважение достоинства, основных прав и свобод человека. Резонен вопрос: так что в результате всех многотрудных, прямо выстраданных народом демократических переустройств мы пришли к тому, что государство не очень-то хочет, чтобы правовые отношения России с человеком по вопросам гражданства по-прежнему формировались на основе признания и уважения достоинства, основных прав и свобод личности¹¹⁸? А если так, то можно ли рассчитывать на реализацию государством своей конституционной обязанности – защищать права и свободы своего гражданина.

Считаем, что формулировка ч. 2 ст. 7 Федерального закона от 31 мая 2002 г. «О гражданстве РФ», перечисляющая органы, призванные содействовать тому, чтобы российским гражданам была обеспечена возможность пользоваться в полном объеме всеми правами, установленными Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами РФ, законами и правилами государств проживания или пребывания российских граждан, а также возможность защищать их права и охраняемые законом интересы, существенно сузила их круг по сравнению с ранее действовавшим законом. Так, в новом федеральном законе речь идет об органах государственной власти РФ, а в прежнем законе – о государственных органах. Поскольку не все государственные органы являются органами государственной власти, то норма ч.2 ст.7 Федерального закона от 31 мая 2002 г. не распространяется, например, на Уполномоченного по правам человека в РФ, на органы прокуратуры, правозащитный потенциал которых весьма убедителен. Поэтому считаем необходимым вернуться к прежней формулировке, адресовав данную правозащитную обязанность государственным органам России.

Согласно Федерального закона от 31 мая 2002 г. (Глава VI) в число полномочных органов, ведающих делами о гражданстве РФ, включены Президент РФ, федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами внутренних дел, и его территориальные органы; федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами иностранных дел, и дипломатические представительства и консульские учреждения РФ, находя-

¹¹⁸См.: Овчинников И.И. Российское гражданство: новый правовой статус // Гражданин и право. 2002. №9/10.

щиеся за пределами России. При общей привычности такого институционального обеспечения российского гражданства, возникает сомнение в обоснованности государственной позиции относительно наделения полномочиями в данной сфере именно органов внутренних дел, а не органов юстиции. Органы внутренних дел отнесены к правоохранительным органам, основной функцией которых является охрана законности, безопасности и правопорядка, защита прав и свобод человека, борьба с преступностью¹¹⁹. Как видим решение вопросов гражданства в качестве основной функции не названо. Нет его и в Положении о Министерстве внутренних дел. Если предположить, что реализация полномочий относительно дел о гражданстве «растворена» в других вышеназванных функциях, то каждый гражданин попадает под «презумпцию виновности» как потенциальный нарушитель законности, безопасности и правопорядка, прав и свобод человека. Такой «профессионально-обусловленный» взгляд на гражданина, представляется, не продвигает Россию к демократическому правовому государству. Считаем, что корректнее было передать полномочия по решению вопросов гражданства так называемому «гражданскому министерству» из системы юстиции.

Федеральным законом о гражданстве установлен закрытый перечень оснований отказа гражданину РФ в выходе из гражданства Российской Федерации (ст.20 ФЗ №62-ФЗ): наличие не выполненного перед РФ обязательство, установленное федеральным законом¹²⁰; привлечение компетентными органами РФ в качестве обвиняемого по уголовному делу либо наличие в отношении него вступившего в законную силу и подлежащего исполнению обвинительного приговора суда; не имеет иного гражданства и гарантий его приобретения. Отметим, что из числа условий невозможности прекратить отношения российского гражданства исключен доступ к сведениям, составляющим государственную тайну.

Считаем, что включение в законодательство закрытых перечней оснований для любых ограничений является весьма результативным в искоренении дискреционных полномочий представителей власти.

Следуя заявленной ранее последовательности рассмотрения направлений совершенствования законодательства по защите прав и свобод человека и гражданина, обратимся к такому правовому положению лица, как иностранный гражданин. До 2002 г. их правовой статус определялся Законом СССР от 24 июня 1981 г. №5152-Х «О правовом положении иностранных граждан в СССР»¹²¹. Действовал данный закон в части, не противоре-

¹¹⁹См.: Воронцов С.А. Правоохранительные органы и спецслужбы Российской Федерации. История и современность. – Ростов н/Д: «Феникс», 1999. С.18.

¹²⁰См., например, Письмо МНС РФ от 15 мая 2003 г. №РД-23/559@ «О выдаче физическим лицам, выходящим из гражданства Российской Федерации, справок об отсутствии задолженности» // «Официальные документы». 2003, 4 июня.

¹²¹Закон СССР от 24 июня 1981 г. №5152-Х «О правовом положении иностранных граждан в СССР» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1981. №26. Ст.836.

чащей Конституции РФ. Отметим, что согласно данного закона иностранным в нашей стране гражданин «признавался», а не «являлся» таковым. О субъекте такого «признания» сам закон умалчивал.

В настоящее время правовое положение иностранных граждан в России, урегулирование отношений между иностранными гражданами, с одной стороны, и органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами указанных органов, с другой стороны, возникающие в связи с пребыванием (проживанием) иностранных граждан в РФ и осуществлением ими на территории Российской Федерации трудовой, предпринимательской и иной деятельности, лежит в сфере действия Федерального закона от 25 июля 2002 г. №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹²². В системе совершенствования законодательства по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина он весьма актуален. Отметим, что хотя в названии данного федерального закона воспроизведена конституционная редакция, в определении «иностранной гражданин» речь идет о наличии/отсутствии «гражданства (подданства) иностранного государства» (ст.2).

Иностранные граждане, легально находящиеся на территории России, попадают в одну из трех категорий: временно пребывающие, временно проживающие и постоянно проживающие. Для каждой из них Федеральным законом установлены определенные требования как для собственно въезда в страну, так и в связи с дальнейшим присутствием в ней. Общим условием для всех иностранных граждан, претендующих на проживание или пребывание в России является получение соответствующего разрешения.

В получении каждого из названных режимов пребывания или проживания иностранных граждан на основе Федерального закона №115-ФЗ может быть отказано, а наличествующий режим – аннулирован (ст. 5, 7, 9). Отметим, что перечень оснований, по которым иностранному гражданину может быть отказано в получении разрешения на временное или постоянное проживание или отказано в дальнейшем проживании на территории России, является закрытым. Это обеспечивает прозрачность «изменений статуса» иностранного гражданина и минимизирует усмотрение чиновников, принимающих решения по данным вопросам.

Рассмотрев совершенствование правозащитного законодательства, касающегося общих статусных категорий – гражданин, иностранный гражданин, лицо без гражданства, обратимся к анализу законодательства, связанного с установлением и упорядочиванием специальных статусов, например, вынужденный переселенец и беженец.

¹²²Федеральный закон от 25 июля 2002 г. №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 30 июня 2003 г.) // СЗ РФ. №30. Ст.3032; Российская газета. 2003, 1 июля.

Действовавшие законы в сфере вынужденной миграции РФ от 19 февраля 1993 г. «О вынужденных переселенцах»¹²³ и «О беженцах»¹²⁴ в связи с принятием Конституции РФ были изложены в новых редакциях, которые дали развитие названным институтам. Отметим, что в тексте Конституции РФ нет упоминания о вынужденных переселенцах и о беженцах. Такая конституционная позиция обусловлена, как представляется, исключительностью, ситуативностью и временной ограниченностью статуса: вынужденного переселенца, как правило, 5-ю годами, беженца – 3-мя годами. Не ставя перед собой цель охарактеризовать особенности правового положения вынужденного мигранта, остановимся на некоторых аспектах его защиты. Отметим, что регулирование отношений по поводу вынужденных мигрантов опирается на широкий подзаконный ресурс¹²⁵, где в инструктивно упорядочивающем замысле есть опасность потерять главную цель.

Первым по времени была изменена редакция закона о вынужденных переселенцах, и теперь действует Федеральный закон от 20 декабря 1995 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О вынужденных переселенцах»¹²⁶, которым определяется статус вынужденных переселенцев, устанавливаются экономические, социальные и правовые гарантии защиты их прав и законных интересов на территории РФ в соответствии с Конституцией РФ, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами РФ. Памятуя о том, что вынужденный переселенец – как правило гражданин России, покинувший место жительства вследствие совершенного в отношении его или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо

¹²³См.: Закон РФ от 19 февраля 1993 г. №4530-1 «О вынужденных переселенцах» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. №12. Ст.427.

¹²⁴См.: Закон РФ от 19 февраля 1993 г. №4528-1 «О беженцах» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. №12. Ст.425.

¹²⁵См., например, Постановление Правительства РФ от 22 февраля 1997 г. №199 «Об утверждении порядка выдачи и формы свидетельства о регистрации ходатайства о признании лица вынужденным переселенцем и удостоверения вынужденного переселенца» // СЗ РФ. 1997. 39. Ст.1103; Постановление Правительства РФ от 16 июня 1997 г. №724 «О размерах единовременного денежного пособия и Порядке его выплаты лицу, получившему свидетельство о регистрации ходатайства о признании его вынужденным переселенцем» // СЗ РФ. 1997. №25. Ст.2943; Постановление Правительства РФ от 16 июня 1997 г. №725 «О Порядке оказания содействия лицу, получившему свидетельство о регистрации ходатайства о признании его вынужденным переселенцем, и вынужденному переселенцу в обеспечении проезда и провоза багажа к новому месту пребывания или месту жительства» // СЗ РФ. 1997. №25. Ст.2944; Постановление Правительства РФ от 22 января 1997 г. №53 «Об утверждении Типового положения о центре временного размещения вынужденных переселенцев» // СЗ РФ. 1997. №4. Ст.550; Постановление Правительства РФ от 8 ноября 2000 г. №845 «Об утверждении Положения о жилищном обустройстве вынужденных переселенцев в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. №46. Ст.4562.

¹²⁶См.: Федеральный закон от 20 декабря 1995 г. №202-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О вынужденных переселенцах» (с изм. и доп. от 7 августа 2000 г., декабря 2002 г.) // СЗ РФ. 1995. №52. Ст.5110; 2000. №33. Ст.3348; 2002. №52 (Часть 1). Ст.5132.

вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также по признаку принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, ставших поводами для проведения враждебных кампаний в отношении конкретного лица или группы лиц, массовых нарушений общественного порядка, то он имеет все конституционные права и свободы, реализация которых в связи со сложившейся ситуацией обретает дополнительные гарантии, предусмотренные законодательством.

Другую категорию вынужденных мигрантов составляют беженцы. Федеральный закон от 28 июня 1997 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О беженцах»¹²⁷ определяет основания и порядок признания беженцем на территории Российской Федерации, устанавливает экономические, социальные и правовые гарантии защиты прав и законных интересов беженцев в соответствии с Конституцией РФ, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами РФ.

Согласно ст. 1 Федерального закона № 95-ФЗ беженец – лицо, которое не является гражданином РФ и которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений.

Определение понятия «беженец» в международном праве содержится в двух основных документах: Конвенции ООН 1951 г. «О статусе беженцев» и Протоколе к ней 1967 г. касающемся статуса беженцев¹²⁸, между которыми существуют некоторые расхождения. В частности, Конвенция ООН 1951 г. предусматривает временное и географическое ограничение, т.е. она применяется в отношении стран, расположенных в Европе, и в отношении тех беженцев, которые стали таковыми в результате событий, происшедших до 1 января 1951 года. Протокол 1967 г. устранил вышеназванные ограничения и применяется без таковых в отношении государств и в отношении любых событий как в прошлом, так и в будущем, в результате которых возникла или возникнет проблема беженцев.

¹²⁷См.: Федерального закона от 28 июня 1997 г. №95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О беженцах» (с изм. от 21 июля 1998 г., 7 августа, 7 ноября 2000 г., 30 июня 2003 г.) // СЗ РФ. 1997. №26. Ст.2956; 1998. №30. Ст.3613; 2000. №33. Ст.3348, №46. Ст.4537; Российская газета. 2003, 1 июля.

¹²⁸Конвенция ООН 1951 г. «О статусе беженцев» и Протокол к ней 1967 г., касающийся статуса беженцев // Бюллетень международных договоров. 1993. №9.

Россия является участником обоих документов, поэтому в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, а также п. 3 ст. 18 Федерального закона от 28 июня 1997 г., эти акты обладают прямым действием на территории России, и в случае, если внутреннее законодательство противоречит им, применяются нормы международных договоров, а не внутренних законов.

В контексте рассмотрения человека «как высшей ценности», защищаемой государством, считаем необходимым отметить некоторые специфические аспекты законодательного отражения защиты прав ребенка в России. Следуя конституционной формуле ч. 1 ст. 38 под защитой государства находится детство как особый, достаточно уязвимый период, который проходит каждый человек. О «детстве» речь идет в гармоничном окружении «материнства» и «семьи», которые тоже находятся под защитой государства. В заботе о детях, их воспитании концентрируются «равное право и обязанность родителей» (ч.2 ст.38 Конституции РФ). Право родителей на воспитание детей признается важнейшим среди родительских прав. Более того, в современных условиях усиления общемировой тенденции повышения требовательности к уровню образования и воспитания на родителей налагается все больше обязанностей и больше ответственности по отношению к детям¹²⁹. В этом контексте закономерно провозглашение в Российской Федерации среди основных приоритетов демографического развития повышения именно воспитательного потенциала семьи¹³⁰.

Избранная ч. 1 ст. 38 Конституции РФ формула защиты «детства» воспроизведена в п. «ж» ч. 1 ст. 72, которой данный вопрос отнесен к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Закрепление защиты детства, а не отдельного ребенка представляется нам удачной, поскольку ребенок по своему статусу может быть гражданином РФ, иностранным гражданином, апатридом, может вместе с родителями или лицами, их заменяющими, признаваться вынужденным мигрантом; ему адресуются все конституционные права, не связанные с возрастными ограничениями. С этой точки зрения можно говорить о совпадении прав человека и прав ребенка, более того, защита прав человека начинается с защиты прав ребенка.

Вместе с тем, правовое и фактическое положение ребенка во многом обусловлено поведением его родителей, вообще взрослых людей, политической государственной, его приоритетами в социально-экономической, культурной сфере и т.п. Краткий обзор международных документов позволяет обозначить вектор, по которому «вызревали» права ребенка. В 1924 г. Лига наций приняла так называемую Женевскую декларацию, призывающую

¹²⁹См.: Пчелинцева Л.М. Правовые аспекты воспитания и обучения несовершеннолетних // Журнал российского права. 2003. №2.

¹³⁰См.: Концепция демографического развития Российской Федерации на период до 2015 года. Одобрена Распоряжением Правительства РФ от 24 сентября 2001 года №1270-р // СЗ РФ. 2001. №40. Ст.3873.

мужчин и женщин всего мира создавать для ребенка условия для его нормального духовного, физического развития. Сразу после окончания второй мировой войны, в 1945 г. Генеральная Ассамблея ООН создает Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ). В 1948 г. Всеобщая декларация прав человека провозглашает право на защиту семьи, естественной и основной ячейки общества, со стороны общества и государства, право на особое попечение и помощь материнству и младенчеству, отметив, что все дети, родившиеся в браке или вне брака, должны пользоваться одинаковой социальной защитой. Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. повторил положение о праве семьи на защиту со стороны общества и государства., а ст. 24 специально адресовалась для всех детей, имеющих право на такие меры защиты, которые требуются в его положении как малолетнего со стороны его семьи, общества и государства. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. повторил ранее зафиксированные положения и отметил заботу о «несамостоятельных детях и их воспитании», обратив внимание на мероприятия, необходимые для здорового развития ребенка. Все названные документы ведут речь о правах ребенка в контексте универсальных прав человека.

Объективные особенности защиты прав ребенка обусловили принятие ООН в 1959 г. Декларации прав ребенка, которая при всей своей краткости предусматривала наиболее важные, имеющие принципиальный характер правила. Одно из них – равенство прав всех без исключения детей без различия или дискриминации по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства, касающегося самого ребенка или его семьи. Причем здесь не только перечислялись права ребенка как гражданина (на имя, гражданство, обязательное и бесплатное образование, первоочередную помощь и защиту – особенно от всех форм небрежного отношения, жестокости и эксплуатации), но и выделялись в качестве самостоятельных положения, касающиеся его воспитания в семье¹³¹.

После многолетней подготовки в 1989 году на свет появилась Конвенция ООН «О правах ребенка»¹³², которая нашла свое продолжение во Всемирной Декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей и в Плане действий по ее осуществлению в 90-е годы¹³³.

Исходя из приведенных политико-правовых шагов можно заключить, что в XX в. возникло принципиально иное отношение к несовершеннолетним детям, которые достойны лучших условий существования, заботы и всесторонней защиты со стороны любого государства. Однако реаль-

¹³¹Цит. по: Сорокин С. Конвенция ООН «О правах ребенка» // Российская юстиция. 1999. №6.

¹³²Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. №45. Ст.955.

¹³³Собрание актов Президента и Правительства. 1993. №35. Ст.3318.

ный мир не подтвердил такого вывода, особенно в России. Бедственное положение несовершеннолетних в нашей стране еще больше усугубляется и ввиду того, что отечественное законодательство до настоящего времени в должной мере не гарантировало им надежную правовую защиту от жестокого обращения взрослых: в семье, в воспитательных учреждениях, обществе.

Вопрос о создании юстиции, обеспечивающей защиту прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних, не утрачивает актуальности более 10 лет. В различные периоды специализированные суды по делам несовершеннолетних существовали и в России. Первый такой суд начал функционировать в Санкт-Петербурге еще в 1910 году¹³⁴. Тогда функции судьи по делам несовершеннолетних осуществлял мировой судья. Он активно привлекал к работе различные благотворительные общества и попечительские службы, акцент в работе делался на помощь подростку. Данные суды довольно успешно справлялись с определенными им задачами, что во многом обусловило значительный интерес к ним в наше время, а поддерживается данный интерес позитивным более чем вековым опытом работы подобных судов в их всевозможных вариациях во многих государствах: Италии, Польше, США, Франции, Японии и др.

Среди отечественных ученых и специалистов в области разработки законодательства о несовершеннолетних все еще не сложилось единого мнения о том, что же такое ювенальная юстиция и насколько она необходима для России¹³⁵. Вместе с тем неоспоримо, что в рамках осуществления в стране концепции судебной реформы необходимо глубоко проработать всю совокупность проблем, связанных с формированием надежной, равноуровневой в территориальном отношении системы защиты прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних. Предлагается, чтобы такая система не ограничивалась специализированными судами по делам семьи и несовершеннолетних, а объединяла и разнообразные социальные правоохранительные службы, специальные правоприменительные и нормотворческие службы органов юстиции, уже функционирующие учреждения, предназначенные для социальной реабилитации малолетних правонарушителей, их трудоустройства, организации отдыха, и многие другие¹³⁶. В ее создание необходимо положить ключевой принцип ст.3 Конвенции о пра-

¹³⁴См.: Мельникова Э.Б. Ювенальная юстиция: Проблемы уголовного права, уголовного процесса и криминологии. – М.: Дело, 2000. С.53.

¹³⁵См., например, Меркушов А. Практика рассмотрения уголовных дел в отношении несовершеннолетних // Российская юстиция. 2000. №6.; Ведерникова О. Ювенальная юстиция: исторический опыт и перспективы // Российская юстиция. 2000. №7; Ермаков В. Юстиция обязана защищать права и законные интересы несовершеннолетних // Российская юстиция. 2000. №10; Миронов О. Путь демократии, законности, уважения и защиты человека - правильный путь. Материалы V Всероссийского съезда судей // Российская юстиция. 2001. №3.

¹³⁶См.: Ермаков В. Юстиция обязана защищать права и законные интересы несовершеннолетних // Российская юстиция. 2000. №10.

вах ребенка 1989 г., в соответствии с которым во всех действиях государственных, частных учреждений, суда, административных и законодательных органов, предпринимаемых в отношении несовершеннолетних, первоочередное внимание должно уделяться защите их интересов.

Пленум Верховного Суда РФ 14 февраля 2000 г. принял Постановление «О судебной практике по делам о преступлениях несовершеннолетних», рекомендовав в судебной деятельности непосредственно применять международно-правовые стандарты и нормы, касающиеся особенностей уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних, профилактики их правонарушений, мер по обеспечению интересов несовершеннолетних и защите их прав. Особо подчеркнута необходимость специализации правосудия в отношении несовершеннолетних.

Специализированные правозащитные органы обладают большими возможностями, чем органы общей компетенции, по восстановлению нарушенных прав, анализу ситуации, приведшей к их нарушению, по выработке рекомендаций превентивного характера¹³⁷.

Обобщая сказанное в отношении совершенствования в России правозащитного законодательства, касающегося прав ребенка, нельзя не признать его позитивную динамику и в материальном, и в процессуальном аспектах.

Дальнейшее исследование общего направления совершенствования российского законодательства, определяющего правозащитную деятельность публичных структур, связано с «коллективным социальным субъектам». Конституция РФ прямо говорит о гарантировании прав коренных малочисленных народов (ст.69), о защите прав национальных меньшинств (п. «в» ст. 71, п. «б» ч. 1 ст. 72), традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей (п. «м» ч. 1 ст. 72).

Отнесение прав этнических общностей, о которых идет речь в Конституции РФ, к правам человека весьма дискуссионно. В устоявшемся представлении права человека – это то, что касается каждого, а не определенной группы лиц, поэтому, строго говоря, права национальных общностей не связаны с правами человека. Мы обращаемся к рассмотрению защиты прав этнических меньшинств ввиду разделения позиции, что критерием демократичности общества является степень учета интересов меньшинства, а также из-за объективности национальной принадлежности, которая касается каждого.

В научных статьях появились предложения о выделении в классификации конституционных прав и свобод особой группы – национальные права¹³⁸. Субъектом таких прав выступает индивид или национальная

¹³⁷См.: Бойцова В. и др. Ювенальная юстиция – защита для сирот // Российская юстиция. 1998. №8.

¹³⁸См.: Богданова Н.А. Конституционно-правовое регулирование национальных отношений // Национальный вопрос и государственное строительство: проблемы России и опыт зарубежных

общность, что является основанием говорить об индивидуальном или коллективном характере рассматриваемой категории прав в зависимости от их носителя. Через индивидуальные национальные права реализуется свобода личности. Посредством коллективных национальных прав обеспечиваются специфические интересы малочисленных народов и этнических групп. Важно отметить, что национальными правами обладает каждый. При этом национальные личные права существуют в сфере индивидуального самоопределения человека и непосредственно связаны с его национальной самоидентификацией (выбором национальности, родного языка, образа жизни). Права национальных общностей означают право этнического коллектива идентифицировать себя как определенный народ, народность, нацию в зависимости от признаков, присущих перечисленным национальным сообществам и конкретному этносу.

Принципиальные позиции российского государства в сфере национальных отношений на современном этапе его развития изложены в Концепции государственной национальной политики РФ¹³⁹, утвержденной Указом Президента РФ 15 июня 1996 г. Федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Федерации и органам местного самоуправления рекомендовано руководствоваться Концепцией при решении конкретных задач в сфере национальных отношений, а также при разработке федеральных, региональных и местных программ национального развития и межнационального сотрудничества.

Концепция определила узловые проблемы развития национальных отношений, в числе которых, в частности, «обеспечение политической и правовой защищенности малочисленных народов и национальных меньшинств». Однако развития в качестве самостоятельного направления регулирования и защита прав национальных меньшинств в Концепции не получили и в число принципов национальной политики они не включены¹⁴⁰.

Принятые федеральные законы от 30 апреля 1999 г. «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»¹⁴¹, от 7 февраля 2003 г. «О временных мерах по обеспечению представительства коренных малочисленных народов Российской Федерации в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Рос-

стран. М.: Издательство МГУ, 2001. С.52-54; См.: Хабриева Т.Я. Национально-культурная автономия: современные проблемы правового регулирования // Журнал российского права. 2002. №2.

¹³⁹ Указ Президента РФ от 15 июня 1996 г. №909 «Об утверждении Концепции государственной национальной политики Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. №25. Ст.3010.

¹⁴⁰ См.: Крылов Б.С. Проблемы защиты прав национальных меньшинств в Российской Федерации // Журнал российского права. 2001. №8.

¹⁴¹ Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. №82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. №18. Ст.2208.

сийской Федерации»¹⁴², а также федеральные законы, связанные с самоорганизацией этнических общностей в России, от 20 июля 2000 г. «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»¹⁴³ и от 17 июня 1996 г. «О национально-культурной автономии»¹⁴⁴ составляют правовую основу правозащитной деятельности публичных структур в отношении национальных прав.

Совершенство российского законодательства по защите прав и свобод человека и гражданина рассмотрено нами от общего к частному с позиции индивидуальных (общих и специальных) и коллективных социальных субъектов. Дальнейшее исследование этого процесса связано с видовым рядом конституционных прав и свобод человека и гражданина, получивших законодательное урегулирование с учетом механизма их защиты. Считаем, что совмещение хронологического подхода с конституционно-логическим в освещении данной части проблем защиты прав и свобод человека и гражданина в России будет наиболее показательным.

Отметим, что подавляющее большинство федеральных законов, принятых в целях конкретизации тех или иных конституционных прав и свобод человека и гражданина, не содержат в своем названии непосредственного указания на то или иное право или свободу. Такой прием законодателя обусловлен, как полагаем, сложившимися традициями, а также широтой тех общественных отношений, которые попадают в сферу регулирования конкретных нормативно-правовых актов. Редкими исключениями являются федеральные законы от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹⁴⁵, от 26 сентября 1997 г. «О свободе совести и о религиозных объединениях»¹⁴⁶, от 26 ноября 1996 г. «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в орга-

¹⁴²Федеральный закон от 7 февраля 2003 г. №21-ФЗ «О временных мерах по обеспечению представительства коренных малочисленных народов Российской Федерации в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. №6. Ст.504.

¹⁴³Федеральный закон от 20 июля 2000 г. №104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (с изм. и доп. от 21 марта 2002 г.) // СЗ РФ. 2000. №30. Ст.3122; 2002. №12. Ст.1093.

¹⁴⁴Федеральный закон от 17 июня 1996 г. №74-ФЗ «О национально-культурной автономии» (с изм. и доп. от 21 марта 2002 г.) // СЗ РФ. 1996. №25. Ст.2965; 2002. №12. Ст.1093.

¹⁴⁵Федеральный закон от 12 июня 2002 г. №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (с изм. и доп. от 27 сентября, 24 декабря 2002 г., 23 июня 2003 г.) // СЗ РФ. 2002. №24. Ст.2253, №39. Ст.3642, №52 (Часть 1). Ст.5132; Российская газета. 2003, 25 июня.

¹⁴⁶Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. №125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» (с изм. и доп. от 26 марта 2000 г., 21 марта 2002 г., 25 июля 2002 г.) // СЗ РФ. 1997. №39. Ст.4465; 2000. №14. Ст.1430; 2002. №12. Ст.1093, №30. Ст.3029.

ны местного самоуправления»¹⁴⁷, а также Закон РФ от 25 июня 1993 г. «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»¹⁴⁸. Иные федеральные законы, прямо касаясь различных аспектов правозащитной деятельности, названы более общо.

Еще до принятия ныне действующей Конституции РФ, в которой нашла закрепление норма ч.1 ст.27, согласно которой каждый, кто законно находится на территории России, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства, был принят и продолжает действовать Закон РФ от 25 июня 1993 г. «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации». Закрепление указанных прав и в конституционном, и в законодательном порядке само по себе обладает большим правозащитным смыслом, который усиливается тем, что со свободой передвижения и выбора места пребывания и жительства тесно связана реализация многих других конституционных прав и свобод граждан, например право собственности (ч. 2 ст. 8, ч. 1 ст. 35) и наследования (ч. 4 ст. 35), право на жилище (ст. 40) и свобода труда (ст. 37), социальное обеспечение (ст. 39), охрана здоровья и медицинская помощь (ст. 41), избирательные права (ч. 2 ст. 32), право на свободное использование способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ч. 1 ст. 34) и др.

В целях защиты рассматриваемого права в Закон РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» включена специальная ст. 8, согласно которой действия или бездействие государственных или иных органов, должностных лиц, затрагивающие право граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах России, могут быть обжалованы гражданами в вышестоящий в порядке подчиненности орган, вышестоящему в порядке подчиненности должностному лицу либо непосредственно в суд.

Считаем необходимым отметить, что поскольку Конституция РФ (ч. 1 ст. 27) право на свободу передвижения адресует каждому, то есть определенный диссонанс между конституционной нормой и названием Закона РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации». Положение ч. 3 ст. 62 Конституции РФ, вводящее правило о том, что ино-

¹⁴⁷Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. №138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (с изм. и доп. от 22 июня 1998 г.) // СЗ РФ. 1996. №49. Ст.5497; 1998. №26. Ст.3005.

¹⁴⁸Закон РФ от 25 июня 1993 г. №5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1993.№32. Ст.1227

иностранцы граждане и лица без гражданства пользуются в России правами и несут обязанности наравне с российскими гражданами, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором РФ, требует принятия соответствующего федерального закона, отражающего право иностранных граждан на свободу передвижения в пределах России. Прежний Закон СССР от 24 июня 1981 г. с последующими изменениями¹⁴⁹ не имел статуса федерального закона. Ситуация восполнена включением ст. 11 в Федеральный закон от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Помимо миграции в пределах Российской Федерации ч.2 ст.27 Конституции РФ закреплено право внешней миграции. Условия выезда из России определены для каждого как «свободные», а условия возвращения для граждан РФ – как «беспрепятственные».

Данное конституционное право нашло отражение в Федеральном законе от 15 августа 1996 г. «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»¹⁵⁰, согласно которому гражданин РФ не может быть лишен права на въезд в Россию. Поскольку наличие у российского гражданина гражданства иностранного государства не умаляет его прав и свобод (ч. 2 ст. 62 Конституции РФ), то беспрепятственно возвращаться в Россию могут и бипатриды, одно из гражданств которых – российское.

Конституировав право российских граждан выезжать за пределы России, государство гарантирует им не только покровительство, но и защиту (ч. 2 ст. 61 Конституции РФ). Федеральным законом от 15 августа 1996 г. эти гарантии конкретизированы посредством установления обязанности обеспечивать меры по защите граждан РФ, которая адресована дипломатическим представительствам и консульским учреждениям Российской Федерации (ст. 4 ФЗ №114-ФЗ). Важной правозащитной мерой является гарантия принятия дипломатических, экономических и иных предусмотренных международным правом мер по обеспечению безопасности российских граждан, пребывающих на территории иностранного государства, если на его территории возникает чрезвычайная ситуация. Как правило, российские граждане, находящиеся в таких чрезвычайных условиях эвакуируются из страны, а претендующие на выезд обязательно уведомляются об опасности, получают рекомендации о нежелательности въезда в

¹⁴⁹См.: Закон СССР от 24 июня 1981 г. №5152-Х «О правовом положении иностранных граждан в СССР» (с изм. от 19 мая 1995 г., 15 августа 1996 г., 25 июля 2002 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1981. №26. Ст.836; СЗ РФ. 1995. №21. Ст.1930; 1996. №34. Ст.4029; 2002. №30. Ст.3032.

¹⁵⁰См.: Федеральный закон от 15 августа 1996 г. №114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (с изм. и доп. от 18 июля 1998 г., 24 июня 1999 г., 10 января 2003 г.) // СЗ РФ. 1996. №34. Ст.4029; 1998. №30. Ст.3606; 1999. №26. Ст.3175; 2003. №2. Ст.159.

данную страну, однако такие рекомендации не являются основанием для временного ограничения права выехать за пределы России.

Обращает на себя внимание одно обстоятельство: из действующей редакции Федерального закона от 15 августа 1996 г. исключена глава, посвященная ответственности государственных органов и их должностных лиц за нарушение его норм. Однако, такое положение содержится в Инструкции (п. 7.1): нарушение Федерального закона влечет за собой ответственность должностных лиц и граждан в соответствии с законодательством РФ. Учитывая, что в самой Инструкции п. 1.1 указывается, что она «подготовлена во исполнение Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»...», то «инструктивное» положение в связи с ответственностью по меньшей мере нелогично.

Дальнейшее совершенствование правозащитного законодательства связано с развитием избирательного законодательства. Согласно Конституции РФ, российские граждане вправе участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (ч. 1 ст. 32). Это конституционное положение производно от принципиальной нормы ст. 3, согласно которой единственным источником власти в России является ее многонациональный народ, осуществляющий свою власть непосредственно и через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Без их нормального функционирования Россия не может называться демократическим государством. При этом отступление от конституционной сущности этих институтов может иметь место как при нарушении правоприменителями положений законов, регулирующих порядок их осуществления, так и в самом содержании этих законов.

Ратифицированная Россией Конвенция о защите прав человека и основных свобод закрепляет право на свободные выборы и в целях его реализации – обязанность государства проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в условиях, обеспечивающих свободное волеизъявление народа (ст. 3 Протокола №1)¹⁵¹. Согласно Международному пакту о гражданских и политических правах 1966 г. каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность принимать участие в государственных делах как непосредственно, так и через свободно избранных представителей, голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании (ст. 25). В Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ записано, что государство должно

¹⁵¹Протокол №1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Париж, 20 марта 1952 г.) // СЗ РФ. 2001. №2. Ст.163.

обеспечить, чтобы кандидаты, получившие необходимое число голосов, определенное законом, надлежащим образом вступали в должность и могли оставаться в должности до истечения срока своих полномочий или до их прекращения иным образом. Это регулируется законом в соответствии с демократическими парламентскими и конституционными процедурами. Как следует из ч.4 ст.15 Конституции РФ во взаимосвязи с ее ч.1 ст.17, названные принципы избирательного права, закрепленные в нормах, которые являются составной частью российской правовой системы, признаются и гарантируются Россией в качестве конституционных прав и свобод.

Первым, актом определяющим параметры избирательного права российских граждан, был Федеральный закон от 6 декабря 1994 г. «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации»¹⁵², который утратил свою силу ввиду принятия нового федерального закона. Вновь принятый акт – Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹⁵³ – расширил сферу гарантирования, включив не только избирательные права, но и право российских граждан на участие в референдуме, что более логично, поскольку высшими формами непосредственного народовластия названы и свободные выборы, и референдум. Практика становления института выборов в России требовала совершенствования избирательного законодательства, устранения его пробельности и коллизионности.

Проблемы базового избирательного законодательства выявлялись не только в процессе реализации его норм в процессе проведения выборов, но и посредством обжалования в суд. Каждые проведенные в России выборы, неважно – федеральные, субъектов РФ и муниципальные, являли обширный материал по разрешению избирательных споров, который обобщался, систематизировался и использовался для совершенствования избирательного законодательства.

Законодатель, учитывая результаты конституционного нормоконтроля избирательного законодательства, а также выявленные практикой проблемы в защите избирательных прав граждан, беря во внимание положения Федерального закона от 11 июля 2001 г. «О политических партиях»¹⁵⁴, принял новый базовый избирательный закон. Им стал Федеральный закон

¹⁵²Федеральный закон от 6 декабря 1994 г. №56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» (с изм. от 26 ноября 1996 г.) // СЗ РФ. 1994. №33. Ст.3406.

¹⁵³Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. №124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (с изм. и доп. от 30 марта 1999 г., 10 июля 2001 г.) // СЗ РФ. 1997. №38. Ст.4339; 1999. 314. Ст.1653; 2001. №29. Ст.2944.

¹⁵⁴Федеральный закон от 11 июля 2001 г. №95-ФЗ «О политических партиях» (с изм. от 21 марта, 25 июля 2002 г., 23 июня 2003 г.) // СЗ РФ. 2001. №29. Ст.2950; 2002. №12. Ст.1093, №30. Ст.3029; Российская газета. 2003, 25 июня.

от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹⁵⁵ (с изм. и доп. от 27 сентября, 24 декабря 2002 г., 23 июня 2003 г.). Законодательство, гарантирующее избирательные права граждан России и их право на участие в референдуме, выдержано в русле конституционных принципов, чем обеспечивается преемственность данного законодательства. Развитие избирательных отношений привело к формализации новых избирательных институтов, более детальных избирательных процедур. Все это направлено за обеспечение и защиту избирательных прав и свобод граждан России, хотя сам Федеральный закон от 12 июня 2002 г. уже в первых строках делает акцент на защите «демократических принципов и норм избирательного права и права на участие в референдуме».

Последовательность позиции Федерального закона от 12 июня 2002 г. по защите прав и свобод российских граждан в сфере выборов и по поводу участия в референдуме проявляется в наличии специальной Главы X «Обжалование нарушений избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации и ответственность за нарушение законодательства о выборах и референдумах». Избирательные права и права граждан на участие в референдуме, нарушенные органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественными объединениями и их должностными лицами, комиссиями их решениями и действиями (бездействием), защищаются в судебном порядке. Это общее правило конкретизировано для системы комиссий, обеспечивающих реализацию избирательных прав и права на участие в референдуме российских граждан, посредством установления подсудности. Так, решения и действия (бездействие) Центральной избирательной комиссии РФ обжалуются в Верховный Суд РФ, решения и действия (бездействие) избирательных комиссий субъектов РФ, окружных избирательных комиссий по выборам в федеральные органы государственной власти, окружных избирательных комиссий по выборам в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Федерации обжалуются в верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, решения и действия (бездействие) иных комиссий обжалуются в районные суды.

Помимо судебного порядка защиты избирательных прав и права граждан на участие в референдуме граждан РФ предусмотрен и административный порядок обжалования. Решения и действия (бездействие) комиссий

¹⁵⁵Федеральный закон от 12 июня 2002 г. №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (с изм. от 27 сентября, 24 декабря 2002 г., 23 июня 2003 г.) //СЗ РФ. 2002. №24. Ст.2253, №39. Ст.3642, №52 (часть 1). Ст.5132; Российская газета. 2003, 25 июня.

и их должностных лиц, нарушающие названные права российских граждан, могут быть обжалованы в непосредственно вышестоящую комиссию, которая обязана, не направляя жалобу в нижестоящую комиссию, за исключением случая, когда обстоятельства, изложенные в жалобе, не были предметом рассмотрения нижестоящей комиссии, рассмотреть жалобу и вынести одно из следующих решений: оставить жалобу без удовлетворения; отменить обжалуемое решение полностью или в части (признать незаконным действие (бездействие) и принять решение по существу; отменить обжалуемое решение полностью или в части (признать незаконным действие (бездействие), обязав нижестоящую комиссию повторно рассмотреть вопрос и принять решение по существу (совершить определенное действие).

Таким образом, Федеральный закон от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», закрепляя различные аспекты защиты избирательных прав граждан, максимально отказался от отсылочных норм. Это, на наш взгляд, способствует как освоению гражданами РФ избирательного законодательства, так и их самостоятельной оценке допущенных нарушений и выбору формы защиты своих избирательных прав и права на участие в референдуме.

Конституция РФ ст. 37 заложила основы для совершенствования законодательства по защите прав человека и гражданина в сфере труда. Ее положения соответствуют международным принципам относительно свободы труда, запрещения принудительного труда, права на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации. Каждый человек вправе требовать у государства защиты от любого субъекта, препятствующего ему свободно распоряжаться своими способностями к труду.

Согласно ч. 4 ст. 37 Конституции РФ признается право на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных федеральным законом способов их разрешения, включая право на забастовку. Во исполнение требований Конституции РФ, а также оценив необходимость урегулирования столь острых и многочисленных (как по частоте, так и по охвату работников) проблем, законодатель принял Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. «О порядке разрешения коллективных трудовых споров»¹⁵⁶, в котором очерчиваются контуры такого нового для России института, как забастовка. Данный механизм как способ разрешения индивидуальных и коллективных трудовых споров адресуется не всем категориям работников. Так, согласно ч. 1 ст. 52 Воздушного кодекса РФ в целях защиты прав и законных интересов граждан, обеспечения обороны

¹⁵⁶Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. №175-ФЗ «О порядке разрешения коллективных трудовых споров» (с изм. от 6 ноября, 30 декабря 2001 г.) // СЗ РФ. 1995. №48. Ст.4557; 2001. №46. Ст.4307; 2002. №1 (часть1). Ст.2.

страны и безопасности государства не допускаются забастовки авиационным персоналом гражданской авиации, осуществляющим обслуживание (управление) воздушного движения¹⁵⁷, а ч. 11 ст. 11 Федерального закона от 31 июля 1995 г. «Об основах государственной службы Российской Федерации»¹⁵⁸ в качестве ограничения, связанного с госслужбой называет участие в забастовке. В этой связи отметим, что требуют законодательного урегулирования голодовка, не запрещенный способ протеста, к которому прибегают служащие, которым участвовать в забастовке запрещено, например, авиадиспетчеры, врачи.

Федеральный закон «О порядке разрешения коллективных трудовых споров» призван быть адекватным происходящим изменениям в социально-трудовой сфере и отвечающим двум базовым требованиям: соблюдать автономию и свободу сторон конфликтного взаимодействия – работников и работодателей; предоставлять возможность разрешать все или большинство различных типов социальных конфликтов данной области общественных отношений. При всей неоднозначности оценки регулятивного потенциала данного Федерального закона¹⁵⁹ нельзя не признать его правозащитной направленности. Для разрешения коллективных трудовых споров предусмотрены такие механизмы, как примирительная комиссия¹⁶⁰, посредничество¹⁶¹, трудовой арбитраж¹⁶², профсоюзы, служба по урегулированию коллективных трудовых споров¹⁶³ (как организационный государственный орган), трехсторонняя комиссия по урегулированию социально-

¹⁵⁷См.: Воздушный кодекс РФ от 19 марта 1997 г. №60-ФЗ (с изм. от 8 июля 1999 г.) // СЗ РФ. 1997. №12. Ст.1338; 1999. №28. Ст.3483.

¹⁵⁸Федеральный закон от 31 июля 1995 г. №119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» (с изм. от 18 февраля 1999 г., 7 ноября 2000 г., 27 мая 2003 г.) // СЗ РФ. 1995. №31. Ст.2990; 1999. 38. Ст.974; 2000. 346. Ст.4537; 2003. 322. Ст.2063.

¹⁵⁹См., например, Власов В.И., Крапивин О.М. Разрешение коллективных трудовых споров // Гражданин и право. 2001. №2, №3; Соловьев А.В. Закон о забастовках. Проблемы правоприменения и адекватности рыночным отношениям // Гражданин и право. 2001. №4; Соловьев В.А. Конфликт в организации: увольнение за участие в «ложной забастовке» или за прогул? // Гражданин и право. 2000. №1; Никитин Е. Порядок разрешения коллективных трудовых споров // Российская юстиция. 1998. №7.

¹⁶⁰См.: Постановление Минтруда РФ от 14 августа 2002 г. №57 «Об утверждении Рекомендаций об организации работы по рассмотрению коллективного трудового спора примирительной комиссией» // Бюллетень Министерства труда и социального развития РФ. 2002. №8.

¹⁶¹Постановление Минтруда РФ от 14 августа 2002 г. №58 «Об утверждении Рекомендаций об организации работы по рассмотрению коллективного трудового спора с участием посредника» // Бюллетень Министерства труда и социального развития РФ. 2002. №8.

¹⁶²Постановление Минтруда РФ от 14 августа 2002 г. №59 «Об утверждении Рекомендаций об организации работы по рассмотрению коллективного трудового спора в трудовом арбитраже» // Бюллетень Министерства труда и социального развития РФ. 2002. №8.

¹⁶³Постановление Правительства РФ от 15 апреля 1996 г. №468 «О службе по урегулированию коллективных трудовых споров» (с изм. от 21 марта 1998 г.) // СЗ РФ. 1996. №17. Ст.1999; 1998. №14. Ст.1579.

трудовых отношений¹⁶⁴, собрания, митинги, демонстрации, пикетирование (ч. 3 ст. 5), забастовка (ст. 13), Президент РФ (ч. 10 ст. 17). Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. обращается и к судебным процедурам, в частности по поводу признания забастовки незаконной по основаниям, означенным в его ст. 17.

Комплексно вопросы трудовых отношений урегулированы Трудовым кодексом РФ от 30 декабря 2001 г.¹⁶⁵, который в целом соответствует ст.37 Конституции РФ. В целях защиты трудовых прав работников предусмотрено такое новое положение, согласно которому работник может быть уволен по инициативе работодателя в связи с недостаточной квалификацией только по результатам его аттестации (п. «б» ч. 3 ст. 81 Трудового кодекса РФ); в связи со сменой собственника организации может быть уволен по инициативе работодателя при сокращении численности или штата работников не любой работник, как это предусматривал КЗоТ (ч. 2 ст. 29 КЗоТ), а только руководитель организации, его заместители и главный бухгалтер (ч. 4 ст. 81 Трудового кодекса РФ). Трудовой кодекс внес изменение и в порядок расторжения трудового договора при неудовлетворительном результате испытания (ст. 71). Расторгая трудовой договор с работником, работодатель обязан предупредить его об этом в письменной форме не позднее чем за три дня, а также указать причины, послужившие основанием для признания этого работника не выдержавшим испытание. Последнее обстоятельство имеет важное значение для защиты интересов работника, поскольку при обжаловании в судебном порядке решения работодателя имеется возможность проверить, действительно ли эти причины послужили основанием для расторжения трудового договора и насколько они существенны для такого решения.

Вместе с тем имеют место пробелы и упущения с точки зрения защиты трудовых прав, о которых весьма заинтересованно говорят научные работники и практики¹⁶⁶. Так, в ст. 352 Трудового кодекса, в которой речь идет о способах защиты трудовых прав работников, неоправданно упущено то, что помимо государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства, защиты трудовых прав работников профессиональными союзами и самозащиты работниками трудовых прав, эти права за-

¹⁶⁴Федеральный закон от 1 мая 1999 г. №92-ФЗ «О Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений» // СЗ РФ. 1999. №18. Ст.2218.

¹⁶⁵Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. №197-ФЗ (с изм. и доп. от 24, 25 июля 2002 г.) // 2002. №1 (часть 1). Ст.3, №30. Ст.3014, Ст.3033.

¹⁶⁶См.: Вольдман Ю.Я. Новый трудовой кодекс Российской Федерации: пробелы, упущения, противоречия, ошибки // Гражданин и право. 2002. №5; Орловский Ю.П. Трудовой кодекс Российской Федерации – важный этап реформы трудового законодательства // Журнал российского права. 2002. №8; Лыгин Р.Н. Новый Трудовой кодекс: как отразить потребности времени? // Журнал российского права. 2001. №12; Куренной А.М. Трудовой кодекс Российской Федерации: преемственность и новизна // Законодательство. 2002. №2; Карабельников Б. Эффективность норм Трудового кодекса РФ // эж-ЮРИСТ. 2003. №18.

щищаются также комиссиями по трудовым спорам, судами и правозащитными организациями.

Конституция РФ своей ст. 43 установила параметры развития законодательства, призванного обеспечивать и защищать различные аспекты права на образование, которое занимает главенствующее положение в системе прав и свобод человека. Это право впервые получило закрепление в ч.1 ст.26 Всеобщей декларации прав человека 1948 г. и получило свое дальнейшее развитие в ч. 1 ст. 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. В соответствии с принципами названных международных документов выдержан Федеральный закон от 13 января 1996 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании»¹⁶⁷, которым область образования названа приоритетной. Организационной основой государственной политики РФ в области образования названа Федеральная программа развития образования, утвержденная Федеральным законом от 10 апреля 2000 г.¹⁶⁸

В современном мире значение образования как важнейшего фактора формирования нового качества экономики и общества увеличивается вместе с ростом влияния человеческого капитала. Российская система образования способна конкурировать с системами образования передовых стран. При этом необходимы широкая поддержка со стороны общественности проводимой образовательной политики, восстановление ответственности и активной роли государства в этой сфере, глубокая и всесторонняя модернизация образования с выделением необходимых для этого ресурсов и созданием механизмов их эффективного использования¹⁶⁹.

Федеральный закон от 13 января 1996 г. выступает институциональной гарантией получения российскими гражданами образования. Преимущественное число норм данного закона посвящено системе образования и управлению ею, организации и деятельности образовательного учреждения. Вместе с тем, Федеральный закон от 13 января 1996 г. содержит несколько статей, связанных с защитой права на образование. Так, согласно его п. 2 ст. 4 защита конституционного права российских граждан на образование является задачей законодательства об образовании. Исходя из данной позиции, названный Федеральный закон к защите конституционно-

¹⁶⁷Федеральный закон от 13 января 1996 г. №12-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании» (с изм. и доп. от 16 ноября 1997 г., 20 июля, 7 августа, 27 декабря 2000 г., 30 декабря 2001 г., 13 февраля, 21 марта, 25 июня, 25 июля, 24 декабря 2002 г., 10 января 2003 г.) // СЗ РФ. 1996. №3. Ст.150; 1997. №47. Ст.5341; 2000. №30. Ст.3120; 2000. №33. Ст.3348; 2001. №53 (часть 1). Ст.5030; 2002. №7. Ст.631, №12. Ст.1093, №26. Ст.2517, №30. Ст.3029, №52 (часть 1). Ст.5132; 2003. 32. Ст.163.

¹⁶⁸ Федеральный закон от 10 апреля 2000 г. «Об утверждении Федеральным программы развития образования» // СЗ РФ. 2000. №16. Ст.1639.

¹⁶⁹Приказ Минобразования РФ от 11 февраля 2002 г. №393 «О Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года» // Вестник образования. Модернизация российского образования. 2003, март.

го права «каждого» (ч. 1 ст. 43) на образование подошел избирательно, ограничив круг интересов только российскими гражданами. Некоторое выравнивание ситуации осуществлено Постановлением Госкомвуза РФ от 10 апреля 1996 г. «Об утверждении порядка приема и обучения граждан зарубежных стран в государственных учреждениях высшего и среднего профессионального образования Российской Федерации за счет средств федерального бюджета»¹⁷⁰, согласно которому иностранные граждане принимаются в государственные образовательные учреждения высшего и среднего профессионального образования России в соответствии с межправительственными и иными соглашениями.

Таким образом, законодательство в сфере образования выполняет правозащитную функцию с позиции упорядочивания отношений по поводу реализации конституционного права на образование, формирования образовательной инфраструктуры и т.п. Вопросы непосредственной защиты нарушенного права на образование затронуты весьма общо. Специальных правозащитных механизмов законодательством об образовании не предусмотрено.

Следующий пласт совершенствования законодательства по защите прав и свобод человека и гражданина – универсальное собственно правозащитное законодательство. К нему мы отнесли Уголовный (от 13 июня 1996 г.) и Уголовно-процессуальный (от 18 декабря 2001 г.), Гражданский и гражданско-процессуальный (14 ноября 2002 г.) кодексы РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях (от 30 декабря 2001 г.) и Уголовно-исполнительный кодекс (от 8 января 1997 г.). Памятуя о том, что права человека как идея и как фактическое состояние существует в системе властеотношений, то рассмотрим некоторые аспекты защиты прав человека, отраженные в вышеназванных кодексах в целях повышения эффективности защиты прав и свобод человека и гражданина.

Все названные акты приняты после вступления в силу Конституции РФ 1993 г., а следовательно должно быть выдержано в контексте конституционных основоположений, поскольку этого требует ч. 1 ст. 15 Конституции РФ, на это обращается внимание в Постановлении Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. «О некоторых вопросах применения судами Конституции РФ при осуществлении правосудия»¹⁷¹, об этом наглядно свидетельствует опубликованная судебная практика, свидетельствующая о разрешении на основании Конституции РФ конкретных дел и о ссылках на ее статьи в соответствующих процессуальных документах.

¹⁷⁰Постановление Госкомвуза РФ от 10 апреля 1996 г. №5 «Об утверждении порядка приема и обучения граждан зарубежных стран в государственных учреждениях высшего и среднего профессионального образования Российской Федерации за счет средств федерального бюджета» // Российские вести. 1996, 5 сентября.

¹⁷¹См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 1996. 32. С.1.

Хронологически первым в вышеназванном нормативном блоке был принят Уголовный кодекс РФ (1996 г.), в Особенной части которого глава 19, объединяющая 15 статей, посвящена преступлениям против конституционных прав и свобод человека и гражданина. Для нашего исследования важно, что ответственность за преступления против конституционных прав и свобод человека и гражданина с использованием служебного положения оговаривается специально, и наказание за такие преступления, как правило, значительно строже. В перечень преступлений включены и такие, которые могут быть совершены только занимая определенное служебное положение (например, ст. 140, 142, 145, 145.1). Уголовный кодекс РФ осуществил определенную градацию конституционных прав и свобод, разнеся их по разным главам особенной части. В результате конституционное право каждого на жизнь (ст. 20) оказалось в главе 16 «Преступления против жизни и здоровья», а конституционное право каждого на свободу и личную неприкосновенность (ч. 1 ст. 22) – в главе 17 «Преступления против свободы, чести и достоинства личности». Под квалификацию «конституционных» в уголовно-правовом измерении попали: нарушение равенства прав и свобод человека и гражданина (ст. 136); нарушение неприкосновенности частной жизни (ст. 137); нарушение тайны переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных или иных сообщений (ст. 138); нарушение неприкосновенности жилища (ст. 139); отказ в предоставлении гражданину информации (ст. 140); воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий (ст. 141); фальсификация избирательных документов, документов референдума или неправильный подсчет голосов (ст. 142); нарушение правил охраны труда (ст. 143); воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналистов (ст. 144); необоснованный отказ в приеме на работу или необоснованное увольнение беременной женщины или женщины, имеющей детей в возрасте до трех лет (ст. 145); невыплата заработной платы, пенсий, стипендий, пособий и иных выплат (ст. 145.1); нарушение авторских и смежных прав (ст. 146) и изобретательских и патентных прав (ст. 147); воспрепятствование осуществлению права на свободу совести и вероисповеданий (ст. 148), а также проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования или участию в них (ст. 149).

После принятия УК РФ начался достаточно активный процесс его обсуждения¹⁷² и практического совершенствования. В частности, только в

¹⁷²См., например, Ледях И. Новый Уголовный кодекс РФ и международные стандарты по правам человека // Российская юстиция. 1997. №1; Ткаченко В.И. Пробелы в новом Уголовном кодексе России. // Законодательство. 1997. №3; Тюнин В. Уголовный закон совершенствуется. Обзор изменений и дополнений, внесенных в Уголовный кодекс // Российская юстиция. 1999. №3; Смирнов А.В. Реформы уголовной юстиции конца XX века и дискурсивная состязательность // Журнал российского права. 2001. №12; Коняхин В. Конституция как источник Общей части уголовного права // Российская юстиция. 2002. №4; Маевский В. Закон не должен противоречить здравому смыслу // Российская юстиция. 2001. №5; Мальцев В. Принцип гуманизма в

главу 19 внесено 4 изменения: в ст. 136 (9 июля 1999 г.), ст. 139 (20 марта 2001 г.), ст. 146 (8 апреля 2003 г.) и включена новая статья 145.1 (15 марта 1999 г.). Внесенные изменения весьма принципиальны для защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина. Так, ст. 136 УК РФ называлась «Равноправие прав граждан», что не существенно сужало звучание ст. 19 Конституции РФ. Внесенными изменениями, когда речь идет о равенстве прав и свобод человека и гражданина, восстановлен замысел конституционных положений и требований авторитетных международных документов.

Далее в 1997 г. был принят Уголовно-исполнительный кодекс РФ, которым вопросы защиты адресованы осужденным. Разработка и принятие данного кодекса отозвались научной дискуссией, участники которой обосновывали важность гуманизации и опоры на принцип социальной справедливости, обращали внимание на необходимость изменения механизма целеполагания в управлении уголовно-исполнительной системой, указывали на «нестыковки» уголовного и уголовно-исполнительного кодексов и т.д.¹⁷³ Последний впервые содержит норму о соотношении отечественного уголовно-исполнительного законодательства и международно-правовых норм (ст. 3).

Уголовно-исполнительным кодексом определено, что Российская Федерация, уважая и охраняя права, свободы и законные интересы осужденных, обеспечивая законность применения средств их исправления, осуществляет их правовую защиту и личную безопасность при исполнении наказаний (ч. 1 ст. 10). Осужденные вправе обращаться с предложениями, заявлениями и жалобами к администрации учреждения или органа, исполняющего наказание, в вышестоящие органы управления учреждениями и органами, исполняющими наказания, суд, органы прокуратуры, органы государственной власти и органы местного самоуправления, общественные объединения, а также в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты осужденных (ч. 4 ст. 12 УИК РФ). Важным правозащитным механизмом представляется «бесцензурность» переписки осужденного с Уполномоченным по правам человека и защитником (иным

уголовном законодательстве // Российская юстиция. 2002. №7; Варыгин А. Характеристика преступности среди сотрудников органов внутренних дел // Российская юстиция. 2002. №12 и др.

¹⁷³См., например, Михлин А. Уголовно-исполнительный кодекс: общие положения // Российская юстиция. 1997. №4; Ткачевский Ю.М. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации. // Законодательство. 1997. №2; Ткачевский Ю.М. Восстановление социальной справедливости – цель уголовного наказания и уголовно-исполнительного Кодекса РФ // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 1998. №6; Невский В.В. Борьба с преступностью. Анализ законодательства // Гражданин и право. 2000. №2, №3; Минеев И. Квалификация злостных нарушений порядка отбывания уголовного наказания // Российская юстиция. 2000. №5; Ткачевский Ю.М. Новое в уголовно-исполнительном законодательстве // Законодательство. 2002. №1, №2.

лицом, оказывающим юридическую помощь на законных основаниях), установленная ч.2 ст.91 УИК РФ.

Таким образом, уголовное и уголовно-исполнительное законодательство способствовало улучшению защиты прав и свобод человека и гражданина по сравнению с ранее действовавшими кодексами и продолжает совершенствоваться в контексте конституционных принципов, международных подходов, с учетом мнений научных и практических работников, а также посредством взаимовлияния норм УК и УИК РФ.

Завершил уголовно-обусловленную правозащитную триаду Уголовно-процессуальный кодекс РФ, принятый в 2001 г. и вступивший в силу с 1 января 2002 г. Можно с уверенностью сказать, что подавляющее большинство его норм связано с защитой прав и свобод человека и гражданина при осуществлении уголовного судопроизводства. Наличие у государства права на наказание виновных в совершении преступлений обусловлено его обязанностью, имеющей в России конституционное значение: обязанностью не только признавать и соблюдать, но и защищать права и свободы человека и гражданина (ст. 2 Конституции РФ). Поскольку уголовный процесс представляет собой тот путь, через который применяется уголовное законодательство страны¹⁷⁴, то уголовный процесс должен указать каким образом обеспечивается эта защита.

Порядок уголовного судопроизводства, основанный на Конституции РФ, на общепризнанных принципах и нормах международного права и международных договорах России, является обязательным для судов, органов прокуратуры, органов предварительного следствия и органов дознания, а также иных участников уголовного судопроизводства.

Известно, что в уголовном процессе, основанном на субъективной оценке событий, всегда есть вероятность ошибочного применения принуждения к невиновному. Поэтому очень важно, чтобы УПК не только предоставлял органам государства необходимые и достаточные для борьбы с преступностью полномочия на применение принуждения, но и содержал такие гарантии, которые не допускали бы чрезмерности и произвольности в применении мер принуждения, позволяли бы как можно раньше выявить ошибку и не допустить ограничения в правах и осуждения невиновного человека.

Уголовно-процессуальный кодекс РФ, принятый в 2001 г., не отказался от преемственности в развитии отечественного законодательства о правосудии, опирается на научный и практический опыт уголовного судопроизводства. Исследование УПК РФ с точки зрения совершенствования защиты конституционных прав и свобод позволяет выявить новые механизмы, которые вполне можно оценить как положительные. В частности, несомненным достоинством Уголовно-процессуального кодекса РФ явля-

¹⁷⁴См.: Куцова Э.Ф. Уголовный процесс России: истина и состязательность // Законодательство. 2002. №9.

ется убедительный шаг на пути практической реализации принципа состязательности и равноправия сторон в уголовном судопроизводстве, например, признана обязательность участия по всем делам публичного и публично-частного обвинения государственного обвинителя и защиты, предоставлена возможность суду выступать в качестве арбитра между обвинением и защитой не только на стадиях судебного разбирательства, но и на предварительном следствии. Революционным можно признать новшество УПК РФ, закладывающее принцип состязательности с самого начала расследования уголовных дел: ч. 3 ст. 82 «Собирание доказательств» устанавливает, что защитник, допущенный к участию в деле, вправе собирать и представлять предметы, документы и сведения, необходимые для оказания юридической помощи, в том числе опрашивать частных лиц, а также запрашивать справки, характеристики и иные документы из различных организаций, их объединений, которые обязаны в установленном порядке выдавать эти документы или их копии; запрашивать с согласия подзащитного мнение специалистов для разъяснения возникающих в связи с оказанием юридической помощи вопросов, требующих специальных познаний. Логическим завершением такого подхода было бы наделение защитника правом и обязанностью составлять защитительное заключение и представлять его в суд с обязательной процедурой публичного оглашения в начале судебного следствия наравне с обвинительным заключением. Такое заключение содействовало бы изложению систематизированной позиции защитника, аргументировало бы соответствие выводов фактическим материалам дела, подтвержденным собранными, помимо стороны обвинения, собственными доказательствами, полученными в соответствии со ст. 82 УПК РФ. Заявленная позиция защиты в ходе судебного разбирательства может быть изменена; защитник на суде процессуально самостоятелен, оценивает доказательства по своему внутреннему убеждению, руководствуясь законом, своим правосознанием, и не связан с позицией, представленной в защитительном заключении.

Кроме того защитительное заключение может существенно облегчить суду анализ уголовного дела, обеспечить реальную состязательность сторон, равенство их прав, дисциплинировать защитников, обеспечивая тщательное изучение ими материалов дела и четкую выработку по нему своей позиции¹⁷⁵.

Нельзя не отметить, что в УПК РФ включены прямые требования Конституции РФ (ч. 2 ст. 22): о судебном порядке санкционирования арестов и обысков (п. 1 и п. 5 ч. 2 ст. 29 УПК РФ), сокращении до 48 часов сроков задержания подозреваемых (ч. 1 ст. 10 УПК РФ), а срок задержания подозреваемого в преступлении должен исчисляться с момента фактического лишения его свободы передвижения (п. 11 ст. 5 УПК РФ).

¹⁷⁵Трунов И.Л. Новый УПК: нормы о праве на защиту нуждаются в уточнении // Журнал российского права. 2001. №11.

Существенными «защитительными» барьерами представляются правила о том, что полученные в ходе расследования сведения о личной жизни граждан могут быть разглашены только с их согласия; что подозреваемым следует считать лицо, против которого возбуждено уголовное дело; что в ходе ознакомления с материалами дела при окончании предварительного расследования обвиняемый и (или) его защитник могут неограниченно снимать копии с документов, в том числе с использованием технических средств; что безопасность свидетеля должна обеспечиваться рядом мер, осуществляемых теми, кто ведет расследование, или судом.

Значительно расширены права участников процесса. Пользоваться помощью адвокатов (защитников) на всех стадиях производства по делу смогут не только обвиняемые, но и потерпевшие, и свидетели. Важным представляется и правило, закрепленное в п. 1 ч. 2 ст. 75 УПК РФ, согласно которому показания подозреваемого, обвиняемого, данные в ходе досудебного производства по уголовному делу в отсутствие защитника, включая случаи отказа от защитника, и не подтвержденные подозреваемым, обвиняемым в суде, признаются недопустимым доказательством. Это правило, во-первых, подчеркивает определенное преимущество показаний обвиняемого, непосредственно воспринятых судом, во-вторых, служит весомой гарантией законности методов допроса на досудебных стадиях процесса, а в-третьих, представляет собой одно из проявлений расширения сферы действия диспозитивного начала¹⁷⁶.

Значимым элементом, свидетельствующим об изменении идеологии уголовного процесса, является внесение нового основания для отмены или изменения приговора суда первой инстанции. Таким основанием в ст. 383 УПК РФ называется несправедливость приговора. Следовательно, справедливость впервые становится категорией не только этики, но и уголовного права (ст. 6 УК РФ) и уголовного процесса. Можно согласиться с утверждением, что в уголовном процессе появился новый принцип, который вполне соотносится с другими принципами уголовного процесса, образуя вместе с ними единую основу демократического правосудия¹⁷⁷.

Приведенный перечень гарантий, предложенных законодателем в интересах тех, кого обычно называют «лицами, участвующими в деле» – это граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства, – далеко не исчерпывающий. Их анализ показал, что общая характеристика новелл УПК РФ направлена на повышение уровня защиты прав личности в уголовном судопроизводстве. Новая трактовка задач уголовного судопроизводства раскрыта в ст. 6 УПК РФ, которая говорит о защите прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступле-

¹⁷⁶См.: Михайловская И. Права личности – новый приоритет Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации // Российская юстиция. 2002. №7.

¹⁷⁷См.: Подольный Н. Новый УПК – новая идеология уголовного процесса // Российская юстиция. 2002. №11.

ний, и о защите личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод. Следовательно, в нормативной модели уголовного судопроизводства «защитительная» функция юстиции получила приоритет над «карательной».

Несмотря на активное обсуждение проекта УПК РФ представителями науки и практики¹⁷⁸, а также законодателями¹⁷⁹, ряд его позиций, получив формализацию, не имеет однозначной оценки. Так, УПК РФ предусмотрен ряд мер обеспечения безопасности потерпевших и свидетелей: ограничение доступа обвиняемых и защиты к данным о них, допрос их в суде «вне визуального наблюдения» в условиях закрытого судебного заседания, возможность не вызывать этих лиц в суд, ограничиваясь оглашением их показаний, данных на предварительном следствии. Эти методы подвергаются справедливой критике, поскольку способны резко ограничить гласность судебного разбирательства, право обвиняемого на защиту и непосредственность исследования доказательств.

Полный отказ от участия народных заседателей в уголовном процессе, на наш взгляд, таит опасность бюрократизации судебной деятельности, резкого ослабления общественного контроля за отправлением правосудия, участие в котором предусмотрено ч. 5 ст. 32 Конституции РФ. Заложенное в УПК РФ существенное урезание сферы коллегиального рассмотрения уголовных дел увеличивает вероятность судебных ошибок. Серьезную критику вызывают многие положения главы 48 УПК РФ, регулирующей пересмотр судебных решений, вступивших в законную силу в порядке надзора, в том числе и с точки зрения соответствия некоторых ее норм Конституции РФ.

Активно критикуется позиция законодателя, выраженная в УПК РФ, путем отказа от слова «истина» и устранением положения о том, что суд обязан «всесторонне и полно» исследовать все обстоятельства конкретного дела. В соответствии с ч. 3 ст. 15 УПК РФ, суд при разбирательстве уголовных дел всего лишь «создает необходимые условия для исполнения сторонами их процессуальных обязанностей и осуществления предоставленных им прав». Сообразно этой установке, сам суд, как правило, не дол-

¹⁷⁸См., например, Гуляев А. Новые нормы старого УПК // Российская юстиция. 1997. №3; Савицкий В. Последние новеллы УПК: прекращение уголовного дела, состав суда, подсудность, подследственность // Российская юстиция. 1997. №4, №5; Берестнев Ю. Российская правовая система и европейские стандарты // Российская юстиция. 2001. №1; Ноженко О. Судьи голосуют за состязательность // Российская юстиция. 2001. №11; Моисеева Т.В. Проект УПК РФ и принцип всестороннего, полного и объективного исследования обстоятельств дела // Журнал российского права. 2001. №12; Бозров В. Гласность и тайна в уголовном судопроизводстве // Российская юстиция. 2002. №2; Головкин Л.В., Лотыш Т.А., Пентковский М.В. Пути совершенствования уголовно-процессуального законодательства в условиях судебно-правовой реформы (обзор выступлений участников «круглого стола») // Вестник МГУ. Серия 11. Право. 2001. №6. С.93-116.

¹⁷⁹См., например, Интервью с П.В. Крашенинниковым, доктором юридических наук, председателем Комитета Государственной Думы по законодательству // Законодательство. 2002. №3.

жен реагировать на пробелы в доказательствах, а равно иные их дефекты. К ним может быть привлечено внимание при разбирательстве конкретных дел лишь по инициативе сторон. Возможности суда по истребованию новых доказательств весьма ограничены, отправить дело прокурору для дополнительного расследования он также не может. Если стороны не просят о рассмотрении каких-то доказательств, то суду надлежит довольствоваться «доказательственным материалом», подготовленным сторонами, и на этой основе – даже если представленные факты, с точки зрения суда, характеризуются неполнотой и тенденциозностью – вынести приговор. Вопрос о том, будет ли решение, принятое без всестороннего и полного исследования доказательств, соответствовать правде, истине, не должен беспокоить суд. Вышестоящие судебные инстанции не смогут отменить или изменить приговор, в котором неполно либо односторонне установлены обстоятельства дела. Эта новелла, как «мина замедленного действия» повлечет за собой утрату доверия населения: кому нужны суд и осуществляемое им правосудие, если они не могут быть праведными и не должны стремиться к правде, истине¹⁸⁰.

Вместе с тем считаем, что «возложение особой миссии» на процессуальную форму доказательств, расширение прав защиты и т.п. отнюдь не упрощают процесс установления обстоятельств дела. Они, на наш взгляд, актуализируют упущенное из виду суждение о том, что уголовное право – это меч, разящий правонарушителей, а уголовный процесс – щит, оберегающий личность от государственной репрессии.

Практика применения Уголовно-процессуального кодекса может в полной мере выявить пока «латентные» его противоречия. В связи с этим представляется обоснованным решение Комитета по законодательству Государственной Думы о сохранении полномочий рабочей группы до 1 января 2004 г. с тем, чтобы обобщить практику применения УПК РФ, провести анализ поступающих предложений и замечаний, касающихся нового уголовно-процессуального закона¹⁸¹. Деятельность рабочей группы окажет содействие устранению недостатков УПК РФ, препятствующих осуществлению системной уголовно-процессуальной защиты прав и свобод человека и гражданина.

Самым распространенным и оперативным способом защиты прав граждан является административная. Это обусловлено особенностью административно-правовых отношений, широким кругом общественных от-

¹⁸⁰См., например, Интервью с К.Ф. Гуценко, доктором юридических наук, профессором, заслуженным юристом РФ, заведующим кафедрой уголовного процесса, правосудия и прокурорского надзора юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова. // Законодательство. 2002. №6; Михайловская И. Права личности - новый приоритет Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации // Российская юстиция. 2002. №7; Бурмагин С. Принцип состязательности в теории и судебной практике. // Российская юстиция. 2001. №5.

¹⁸¹См.: Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный). / Под общей редакцией В.И.Радченко – М.: Юридический дом «Юстицинформ», 2003.

ношений, попадающих в сферу административно-правового регулирования, спецификой круга лиц, полномочных принимать решение об административной ответственности.

КоАП РСФСР, принятый в 1984 г., касался только ответственности физических лиц, но не охватывал весь спектр вопросов их ответственности. К 2001 г. в стране действовало порядка 130 законодательных актов, которые давали основание налагать административные взыскания¹⁸². В последующие годы КоАП РСФСР по многим позициям устарел и перестал в полной мере осуществлять отведенную ему роль: защиту прав и обязанностей граждан от административных правонарушений и укрепление законности в деятельности государственных органов, ведущих эту борьбу с данного вида правонарушениями.

Становление новой российской государственности обусловило необходимость создания федерального законодательного акта об административной ответственности, который должен был прежде всего отвечать ориентирам Конституции РФ 1993 г. на приоритет человека, его прав и свобод, на реализацию обязанности государства защищать права и свободы человека и гражданина, обеспечивая наряду с этим безопасность личности, общества, государства. За последние годы в Особенную часть КоАП РСФСР было внесено около 100 новых составов, примерно 200 статей подверглось корректировке. Субъекты Федерации стали принимать свои законы об административной ответственности, что конституционно отнесено и к ведению субъектов РФ, но юридическое содержание этих актов далеко не соответствовало Конституции РФ. Все это не лучшим образом сказывалось на защите прав человека и гражданина в административно-правовом порядке.

Кодексом РФ об административных правонарушениях, принятым в 2001 г., удалось упорядочить административное законодательство посредством установления его принципиальных основ в конституционном русле и с учетом общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров РФ (ч.2 ст.1.1). Вместе с тем конституционное упоминание не только об административном, но и об административно-процессуальном законодательстве (п.«к» ч.1 ст.72), а также устоявшаяся градационная кодификация материальных и процессуальных норм настраивают на принятие отдельного административно-процессуального акта. Политическая воля и практическая готовность к подготовке отдельных административного и административно-процессуального кодексов была выражена в Указе Президента РФ от 3 апреля 1997 г. «О первоочередных мерах по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «Порядок во власти – порядок в стране. (О положении

¹⁸² Хамаева Н.Ю. Новый Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Новое в законодательстве // Гражданин и право. 2002. №9/10.

в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)»¹⁸³. Однако, принят кодекс, форма которого воспринята из предшествующего акта.

Цель создания кодифицированного акта об административном судопроизводстве направлена на повышение действенности и оптимизации процесса разрешения жалоб граждан и их объединений на решения и действия публичных органов и их должностных лиц. Тем самым будет решаться задача защиты прав и свобод человека и гражданина.

Возвращаясь к КоАП РФ в контексте его правозащитной ориентированности, отметим, что в числе его задач названа защита личности, на чем и сфокусируем свое внимание. Отметим, что указание в качестве задач охраны прав и свобод человека и гражданина, охраны здоровья граждан, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты общественной нравственности, и охрана окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защиты законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений, предупреждения административных правонарушений выступает важным условием и фактором защиты прав и свобод человека и гражданина.

Правозащитный арсенал административного законодательства выражается в установлении административной ответственности за нарушение прав граждан, а также в системе органов, уполномоченных в установленном порядке и формах разрешать дела об административных правонарушениях.

Ответственность за административные правонарушения, посягающие на права граждан, установлена в нормах, сконцентрированных в Главе 5. Это касается избирательных прав, прав на участие в референдуме, прав на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий или пикетирований, прав на свободу совести, свободу вероисповедания. Особую актуальность в связи с принятием нового Трудового кодекса РФ¹⁸⁴ приобретают статьи, предусматривающие административную ответственность работодателей и иных должностных лиц за нарушение трудового законодательства. В этой главе законодатель защищает мерами административной ответственности права несовершеннолетних и инвалидов, то есть наиболее уязвимую часть населения, от «деликтной власти» родителей (законных представителей) или работодателей.

¹⁸³Указ Президента РФ от 3 апреля 1997 г. №278 «О первоочередных мерах по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «Порядок во власти – порядок в стране. (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» // СЗ РФ. 1998. №14. Ст.1608.

¹⁸⁴Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. №197-ФЗ (с изм. и доп. от 24, 25 июля 2002 г.). // СЗ РФ. 2002. №1 (Часть 1). Ст.2, №30. Ст.3014, Ст.3033.

Впервые административная ответственность за нарушение законодательства РФ о выборах и референдумах была установлена в 1990 г., когда в КоАП РСФСР было внесено пять составов административных проступков в этой сфере общественных отношений. Со временем (в 1995 г.) их количество было увеличено до тринадцати, а в 2000 г. коренному изменению подверглись и сами материальные нормы, закрепленные уже 24 статьями, и процессуальные правила их применения¹⁸⁵.

К нарушениям избирательных прав отнесено нарушение права гражданина на ознакомление со списком избирателей, нерассмотрение в установленный законом срок заявления о неправильности в списке избирателей, участников референдума, участников референдума; отказ выдать гражданину письменный ответ о причине отклонения заявления о внесении исправления в список избирателей, участников референдума; отказ в предоставлении отпуска для участия в выборах, референдуме и др. В этой связи необходимо отметить, что из сферы защиты избирательных прав «выпали» постоянно проживающие на территории муниципального образования иностранные граждане, которые в соответствии с российским законодательством получили право принимать участие в муниципальных выборах (ч. 10 ст. 4 Федерального закона от 12 июля 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»; ч. 2 ст. 12 Федерального закона от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»).

Аналогичная ситуация сложилась в связи с административно-правовой защитой религиозных прав «каждого», о чем говорит ст. 28 Конституции РФ. К нарушениям законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях отнесено воспрепятствование осуществлению права на свободу совести и свободу вероисповедания, в том числе принятию религиозных или иных убеждений или отказу от них, вступлению в религиозное объединение или выходу из него, а также оскорбление религиозных чувств граждан либо осквернение почитаемых ими предметов, знаков и эмблем мировоззренческой символики. В КоАП РФ воспроизведены изъятия, заложенные в Федеральном законе от 26 сентября 1997 г. «О свободе совести и о религиозных объединениях», и о которых мы уже говорили, ранее касаясь названного Федерального закона. В частности, может ли рассчитывать иностранный гражданин, постоянно легально проживающий на территории России, на административную защиту своих религиозных прав? Безусловно, что, убеждены, и требуется закрепить в КоАП, чтобы у лиц, принимающих решения по делам об административных правонарушениях, не было соблазна действовать по усмотрению. Одновременно будет соблюдена конституционная логика – иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в России пра-

¹⁸⁵Фомина С.В. Административная ответственность за нарушение законодательства РФ в сфере избирательных отношений // Гражданин и право. 2002. №3.

вами и несут обязанности наравне с гражданами России..., – пока нарушенная тем, что иностранные граждане и лица без гражданства согласно ч.1 ст. 2.6 КоАП РФ отнесены к субъектам административной ответственности, а вот к «объектам» административной защиты данная категория лиц не отнесена.

В этой связи считаем более правильным название Главы 5 «Административные правонарушения, посягающие на права и свободы человека и гражданина», что будет соответствовать конституционным принципам и реальной практике, а также будет способствовать более полной реализации обязанности государства – защищать права и свободы человека и гражданина (ст.2 Конституции РФ).

Важным правозащитным аспектом КоАП РФ является его институциональная составляющая. В этой связи заметим, что при вступлении России в Совет Европы было обращено внимание на то, что понимание административного судопроизводства не сводится только к рассмотрению в судах дел об административных правонарушениях, но должно обязательно включать в себя защиту прав граждан в сфере административных отношений в целом. Законодателем в Разделе III введена система и установлены полномочия субъектов административной юрисдикции. К ним отнесены: судьи (мировые судьи); комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав; федеральные органы исполнительной власти, их учреждения, структурные подразделения и территориальные органы¹⁸⁶, а также иные государственные органы, уполномоченные на то исходя из задач и функций, возложенных на них федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента РФ¹⁸⁷ или Правительства РФ¹⁸⁸. Всего на

¹⁸⁶См., например, Федеральный конституционный закон от 23 июня 1999 г. №1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. №26. Ст.3170; Федеральный закон от 31 июля 1998 г. №155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» (с изм. от 22 апреля 2003 г.) // СЗ РФ. 1998. №31. Ст.3833; 2003. №17. Ст.1556; Закон РФ от 18 апреля 1991 г. №1026-1 «О милиции» (с изм. И доп. от 18 февраля, 1 июля 1993 г., 15 июня 1996 г., 31 марта, 6 декабря 1999 г. 29 декабря, 7 ноября, 25 июля 2000 г. 26 июля, 4 августа, 30 декабря 2001 г., 25 апреля, 30 июня, 25 июля 2002 г., от 10 января, 30 июня 2003 г.). // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. №16. Ст.503; 1993. №10. Ст.360; СЗ РФ. 1996. №25. Ст.2964; Российская газета. 1999, 8 апреля; СЗ РФ. 1999. №49. Ст.5905; 2000. №31. Ст.3204, №46. Ст.4537; 2001. №1 (часть II). Ст.15, №31. Ст.3172, №32. Ст.3316; 2002. №18. Ст.1721, №27. Ст.2620, №30. Ст.3029, Ст.3033; 2003. №2. Ст.167; Российская газета. 2003, 1 июля.

¹⁸⁷См., например, Указ Президента РФ от 28 июля 1998 г. №904 «О передаче уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации в ведение Министерства юстиции Российской Федерации» (с изм. от 30 декабря 1999 г.) // СЗ РФ. 1998. №31. Ст.3841; Указ Президента РФ от 15 июня 1998 г. №711 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения» (с изм. от 2 июля 2002 г.). // СЗ РФ. 1998. №25. Ст.2897; 2002. №27. Ст.2679.

¹⁸⁸См., например, Постановление Правительства РФ от 19 июня 1994 г. №706 «Об утверждении Положения о государственном ветеринарном надзоре в Российской Федерации» (с изм. от 16 апреля 2001 г.). // СЗ РФ. 1994. №9. Ст.1007; 2001. №17. Ст.1714; Постановление Правительства

федеральном уровне действует более 60 органов административной юрисдикции. Четкое установление обязанностей каждого должностного лица можно признать моментом упрочения защиты прав и свобод человека и гражданина. Однако, не считаем, что это может остановить дискреционные притязания лиц, наделенных властью.

Поскольку административное и административно-процессуальное законодательство причислено к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, то институциональные гарантии административной защиты прав человека и гражданина сформированы и законодательством субъектов РФ. Такую защиту осуществляют мировые судьи; комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав; уполномоченные органы и учреждения органов исполнительной власти субъектов РФ; административные комиссии, иные коллегиальные органы, создаваемые в соответствии с законами субъектов РФ.

Осознавая существенность экономического фактора в государственном строительстве России, полагаем, что воплощение идеи формирования специализированных административных судов в целях обеспечения защиты прав граждан и их объединений от неправомерных действий и решений публичных органов и их должностных лиц будет нелегким. Поэтому сегодня единственный путь – возложение функций судебной защиты прав и свобод личности от нарушений органов власти и их должностных лиц на суды общей юрисдикции и распределение подсудности дел между мировыми судьями и федеральными судьями районных судов. Считаем, что тенденция расширения подсудности дел об административных правонарушениях, которая обретает все большую выраженность, является индикатором реализации конституционной гарантии судебной защиты прав и свобод каждого (ч. 1 ст. 46). Усиление данной гарантии обеспечивается универсальными конституционными принципами, которые выступают общим знаменателем всех видов судопроизводства, означенных в ст. 118 Конституции РФ. Они, сливаясь в общем правозащитном замысле, учитывают особенности материального права.

Правозащитная специфика административного судопроизводства определяется тем, что одной из сторон материальных правоотношений неизменно является орган, наделенный властными полномочиями и связан с осуществлением публичной власти. Учитывая неравенство сторон в материальных отношениях, процессуальный закон призван взять под особую (судебную) охрану права, свободы и законные интересы гражданина, не состоящего с соответствующим органом публичной власти или должностным лицом в административном подчинении, например в государственно-

РФ от 11 января 2001 г. №22 «Об утверждении Положения о Федеральной службе земельного кадастра России» // СЗ РФ. 2001. 33. Ст.251.

служебных отношениях¹⁸⁹. Это обуславливает принцип, выражающийся в том, что главное бремя доказывания возлагается на орган публичной власти, поскольку именно решение, действие или бездействие данного органа является объектом судебного контроля в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, гарантированных Конституцией РФ.

Роль судьи (суда) в споре гражданина с государством (в лице органа публичной власти) не может приравниваться к арбитру, что свойственно для гражданского судопроизводства. Его предназначение, – соблюдая принципы состязательности и открытости процесса, учесть реальное неравенство в правовых позициях сторон в сфере публичной власти. Суд в административном судопроизводстве должен играть деятельную роль: оказывать помощь гражданину, обратившемуся в суд с жалобой на решение или действие органа власти, его должностного лица; разъяснять ему права и обязанности; истребовать от административного ответчика необходимые материалы и документы; принимать меры к охране имущества заявителя.

Установление процессуальных сроков должно отражать специфику административных дел. При общей установке на сокращение сроков для обращения заявителя в суд и сроков рассмотрения дела судом, не должна исключаться их дифференциация в зависимости от характера административного иска.

Таковы, на наш взгляд, позиции, которые должны найти отражение в административно-процессуальном кодексе, принятие которого предусмотрено в конституционном порядке.

В действующий КоАП РФ включены новации, направленные на совершенствование защиты прав и свобод человека и гражданина. В частности, существенно расширены способы получения доказательств по делам об административных правонарушениях, запрещено использование доказательства, полученных незаконным путем; закреплено право лица, участвующего в производстве по делу об административном правонарушении, заявлять ходатайства, подлежащие обязательному немедленному рассмотрению (ст. 24.4); установлен исчерпывающий перечень из 8 обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении, например, действие лица в состоянии крайней необходимости (ст.24.5).

Законодатель, опираясь на конституционный принцип презумпции невиновности, вместо «лицо, привлекаемое к административной ответственности (ст. 247 КоАП РСФСР)» определил более корректно «лицо, в отношении которого ведется производство по делу» (ст. 25.1 КоАП РФ).

В Кодексе об административных правонарушениях РФ значимо расширены права потерпевшего (ст. 25.2), введены новые участники производства: защитник и представитель, понятой и специалист. Данным Кодек-

¹⁸⁹Салищева Н.Г. Административное судопроизводство требует кодификации // эж-ЮРИСТ. 2003. №12.

сом (Глава 30) установлен порядок пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях. Право на обжалование постановления по делу об административном правонарушении является важнейшей гарантией законности и защиты прав личности и всецело соответствует конституционной норме ч. 2 ст. 46, зафиксировавшей принцип всеобщности обжалования. Постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное судьей, может быть обжаловано в вышестоящий суд; вынесенное коллегиальным органом – в районный суд по месту нахождения коллегиального органа; вынесенное должностным лицом – в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу либо в районный суд по месту рассмотрения дела; вынесенное иным органом, созданным в соответствии с законом субъекта Федерации – в районный суд по месту рассмотрения дела.

Важной гарантией защиты прав граждан является введенная законодателем возможность пересмотра вступивших в законную силу постановлений по делам об административных правонарушениях. Вступившие в законную силу постановления, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов могут быть опротестованы прокурором. КоАП РФ установлено, что право принесения протеста принадлежит только прокурорам субъектов РФ и их заместителям, Генеральному прокурору РФ и его заместителям. Кроме того, такие постановления и решения по ним вправе пересматривать председатели верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов Москвы и Санкт-Петербурга, судов автономной области и автономных округов и их заместители, председатель Верховного Суда РФ и его заместители.

Обобщая приведенные позиции Кодекса об административных правонарушениях РФ, следует отметить, что он существенно продвинулся в конституционном правозащитном русле. Административное судопроизводство по целому ряду своих составляющих имеет ряд особенностей, которые определяют необходимость модификации процессуальной формы и учета особенностей публичного права. Процессуальные аспекты административной защиты прав и свобод человека, формализованные КоАП РФ, способствуют усилению гарантий прав и интересов лиц, в отношении которых ведется производство по делу об административных правонарушениях. Имеющие место изъяны, связанные, например, с ограничением круга лиц, чьи права защищаются от посягательств только гражданами, не являются непреодолимыми.

Учитывая, что административная юстиция – комплексный институт, связанный и с административным, и с гражданским правом, законодатель, на наш взгляд, несколько непоследователен терминологически: в Особенной части КоАП РФ речь идет о гражданах, причем не в гражданско-правовом смысле, а говоря об участниках производства по делам об административных правонарушениях, законодатель переходит к «физическому

лицу». В каком случае «гражданин» превращается в «физическое лицо» – это весьма расплывчато. Поэтому требуются уточнения, посредством, например, введения системы понятий.

Огромный правозащитный потенциал заключен в Гражданском и Гражданско-процессуальном кодексах. В сферу их «интересов» попадают имущественные и личные неимущественные права, в частности, граждан (физических лиц) и процедуры их непосредственной защиты. Согласно ст.1 Гражданского кодекса РФ, гражданское законодательство основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений, неприкосновенности собственности, свободы договора, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, необходимости беспрепятственного осуществления гражданских прав, обеспечения восстановления нарушенных прав, их судебной защиты. Гражданские права могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства, что соответствует ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

Гражданское законодательство полагается на равенство участников регулируемых им отношений, что не соотносится с концепцией прав человека, предполагающей властеотношения. Исходя из специфики гражданского права складывается и гражданско-процессуальное законодательство, где, в частности, судья призван быть арбитром. Вместе с тем отсутствие обособленной административной юстиции обусловило включение в Гражданский процессуальный кодекс РФ специального подраздела III, объединяющего главы по производству по делам, возникающим из публичных правоотношений. Учитывая задачи предпринятого исследования коснемся лишь тех аспектов, которые связаны с защитой прав и свобод граждан.

Суд по нормам ГПК рассматривает дела, возникающие из публичных правоотношений, по заявлениям граждан об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части, если их рассмотрение не отнесено федеральным законом к компетенции иных судов; об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих; о защите избирательных прав или права граждан Российской Федерации на участие в референдуме; иные дела, возникающие из публично-правовых отношений, отнесенные федеральным законом к ведению суда (ст. 245). Последняя позиция, допускающая расширение перечня дел, возникающих из публично-правовых отношений, соответствует конституционному положению ч. 1 ст. 46 и необходима, ввиду продолжающегося развития законодательства по защите прав и свобод человека и гражданина.

Норма об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих приведена в соответствии с положениями ч. 2 ст. 46 Конституции РФ. Прежний ГПК РСФСР не предусматривал возможность обжалования решений и действий (или бездействий) органов местного самоуправления. В качестве расширения правозащитных амбиций ГПК РФ следует признать включение в число субъектов, решения которых могут обжаловаться, государственных и муниципальных служащих, не относящихся к должностными лицами.

Порядок рассмотрения дел, возникающих из публично-правовых отношений по общему правилу рассматриваются судьей единолично, коллегиальный порядок рассмотрения может предусматриваться федеральным законом. При рассмотрении и разрешении данной категории дел суд может признать обязательной явку в судебное заседание представителя органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица. Для защиты прав и свобод граждан это чрезвычайно важно.

Согласно ГПК РФ (ч. 2 ст. 247) для обращения в суд не требуется в обязательном порядке обращения лица в вышестоящий в порядке подчиненности орган. Такое обращение является правом, но не обязанностью лица. Гражданин сам избирает порядок защиты своих прав и свобод. Вместе с тем в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК РФ судья отказывает в принятии искового заявления в случае, если оно не подлежит рассмотрению и разрешению в порядке гражданского судопроизводства, поскольку рассматривается и разрешается в ином судебном порядке. Это правило применимо к производству по делам, возникающим из публичных правоотношений (ч. 1 ст. 246 ГПК РФ).

Специфика дел, возникающих из публичных правоотношений, связанная с объективным неравенством гражданина и публичного органа или его представителя, обусловила возложение обязанности доказательства именно на орган власти, его должностное лицо, государственных или муниципальных служащих. В целях правильного разрешения дела суд вправе истребовать доказательства по собственной инициативе, а неисполнение требований суда влечет за собой штрафные санкции.

Принятие нового ГПК РФ сопровождалось принятием Федерального закона от 14 ноября 2002 г.¹⁹⁰, которым были признаны не утратившими силу и не подлежащими применению многочисленные законодательные акты Российской Федерации и СССР. Однако в перечне этих актов нет Закона РФ от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»¹⁹¹. Отметим, что его ст.1 предос-

¹⁹⁰Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. №137-ФЗ «О введении в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. №46. Ст.4531.

¹⁹¹Закон РФ от 27 апреля 1993 г. №4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (с изм. от 14 декабря 1995 г.) // Ведомости Съезда народ-

тавила возможность гражданам обжаловать не только неправомерные действия (решения) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, но и учреждений, предприятий и их объединений, а также установил для дел по таким жалобам альтернативную подсудность: по усмотрению гражданина жалоба может быть подана также и по месту его жительства (абз. 4 ст. 4).

ГПК РФ, определяя порядок производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, в полной мере исходил из существа этих отношений, субъектами которых являются, с одной стороны, органы власти, должностные лица, государственные и муниципальные служащие, а с другой – граждане и организации, поэтому намеренно не допустил оспаривания в указанном порядке решений и действий (бездействия) учреждений, предприятий, организаций¹⁹². Следовательно, с 1 февраля 2003 г. Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» не может применяться как противоречащий ГПК РФ, а дела об оспаривании решений и действий (бездействия) учреждений, предприятий, организаций, их объединений, общественных объединений, их руководителей, иных органов управления, других работников должны рассматриваться по правилам искового производства, в том числе с соблюдением общих правил подсудности (ст. 28 ГПК РФ), как дела по спорам о защите субъективных прав, свобод или охраняемых законом интересов (гражданских, трудовых и др.)¹⁹³.

Конституционное право на судебную защиту – это не только право на обращение в суд, но и возможность получения реальной судебной защиты в форме восстановления нарушенных прав и свобод. Право на судебную защиту охватывает все стадии гражданского процесса, на каждой из которых защита должна быть доступной в равной мере для всех лиц, участвующих в деле. Это в полной мере распространяется на граждан.

Гарантией осуществления конституционного права на судебную защиту выступает право обжалования судебного решения суда как не вступившего, так и вступившего в законную силу. Для каждого из вариантов прописана своя процедура, которую можно охарактеризовать как способствующую защите прав граждан.

Подводя некоторые итоги отметим, что Гражданский процессуальный кодекс РФ также, как и другие процессуальные кодексы, приведен в соответствие с конституционными принципами. Система гражданской

ных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. №19. Ст.685; СЗ РФ. 1995. №51. Ст.4970.

¹⁹²См.: Жуйков В.М. Гражданский процесс – эпоха возрождения // эж-ЮРИСТ. 2003. №4.

¹⁹³Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 20 января 2003 г. №2 «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. №3.

юрисдикции по задачам, методам, процедурам способна эффективно защищать конституционные права и свободы граждан.

Рассмотрение совершенствования законодательства по защите прав и свобод человека и гражданина в России постсоветского периода позволяет сделать некоторые обобщения. Непосредственное влияние на процесс правового регулирования в данной сфере оказало развитие концепции защиты прав человека.

Стержневой первоосновой формирования системы российского законодательства, направленного на обеспечение защиты прав и свобод личности, является Конституция РФ. Опора на конституционные положения здесь крайне важна, поскольку тем самым обеспечивается единая общегосударственная система координат защиты прав и свобод человека и гражданина.

Совершенствование российского законодательства по защите прав и свобод человека и гражданина исследовалось по трем векторам, выведенным из логики конституционной нормы ст. 2 о высшей ценности человека, его прав и свобод и обязанности государства их защищать.

Исследование российского законодательства под заявленным углом зрения позволило обнаружить, что несовершенства, содержащиеся в Конституции РФ, как правило, воспроизведены в законодательстве по защите прав и свобод человека и гражданина. Помимо такого рода недостатков довольно распространено сужение круга лиц, которым адресуются правозащитный ресурс того или иного закона: те права и свободы, которые Конституцией РФ адресуются «каждому», обращаются, зачастую, только российским гражданам. Некоторые конституционные принципы, получив редуцированное толкование законодателя, не в полной мере выполняют свою правозащитную функцию.

Системность и эффективность защиты прав и свобод человека и гражданина неизбежно связана с наличием институциональных гарантий. Современное российское законодательство, безусловно прирастив «правозащитный арсенал», не достаточно внятно реагирует на конституционные параметры и «практические задания» главы государства. Так, остался нерешенным вопрос об организационном обеспечении административного судопроизводства, о ювенальной юстиции, о региональном правозащитном ресурсе.

Генеральный правозащитный вектор связан с процессуальным законодательством, которое способно «оживить» материальные нормы. В сложном и многоаспектном процессе судебной реформы совершенствование собственно процедуры правосудия и всей юридической инфраструктуры, обеспечивающей судебную защиту прав и свобод личности, получило сегодня позитивный импульс. Вместе с тем остается нерешенной проблема доступа к правосудию, которая требует финансовых, правовых и организационных подходов и ресурсов. Доступность правосудия является залогом

гом полноценного обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина.

Характерной чертой совершенствования российского законодательства по защите прав и свобод человека является его корреляция с международно-правовыми стандартами в сфере прав человека. Катализатором этого процесса стало вступление России в Совет Европы и присоединение к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., другим базовым документам Совета Европы и признания юрисдикции Европейского суда по правам человека.

3. Международный фактор правового регулирования правозащитной деятельности в России

Мировое сообщество, ведущее поиски оптимального механизма защиты прав и свобод человека, пришло к пониманию того, что стихийность данного процесса не способна обеспечить достижение искомого результата. Для соединения правозащитных механизмов государств «нужно сознательное направление их к общему благу»¹⁹⁴.

Целенаправленное международно-правовое упорядочивание защиты прав и свобод человека проявляется в деятельности ООН, Совета Европы, в развитии хельсинского гуманитарного процесса, международных соглашений и программах, в координации международной деятельности по гуманитарным вопросам. В этих движениях, приобретающих все большие масштабы, задействованы универсальные и региональные, межправительственные и неправительственные международные организации и органы.

Эффективное решение общих дел, связанных с защитой прав и свобод человека, в значительной мере зависит от взвешенности их концептуального правового моделирования. Содержание модельной основы не должно, однако, препятствовать учету многообразных государственно-личностных черт национального, психологического, регионального, исторического, традиционного, культурного и иных свойств.

Одной из формул стандартизации является достаточно популярное выражение «общепризнанные права и свободы человека»¹⁹⁵. Оно включено и в ч. 1 ст. 55 Конституции РФ: перечисление в ней основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина. Назвать такую формулу удачной нельзя, поскольку она указывает на существование прав чело-

¹⁹⁴Соловьев В. Соч. – Т.1. – М., 1988. – С.418.

¹⁹⁵См., например: Саидов А.Х. Общепризнанные права человека / Под ред. И.И. Лукашука. – М.: МЗ ПРЕСС, 2002; Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы // Азаров А., Ройтер В., Хюфнер К. Указ. соч. – С.276-282; Андриченко Л.В. Международно-правовая защита коренных народов // Журнал российского права. – 2001. – №5.

века, не получивших в силу различных причин признания на глобальном уровне. Разделяем позицию С.В. Черниченко, что выражение «общепризнанные права человека» не самым лучшим образом отражает то, к чему стремятся государства, сотрудничая друг с другом на международной арене¹⁹⁶. Более корректен оборот «международные стандарты в области прав человека» или «общепризнанные принципы и нормы в области прав человека».

Международные стандарты в области прав человека определяются как «международно-правовые нормы, развивающие и конкретизирующие принцип уважения прав человека»¹⁹⁷; «конкретные обязательства государств международно-правового характера»¹⁹⁸; критерий оценки национального законодательства по правам человека¹⁹⁹; условие интеграции государства в мировое (региональное) сообщество²⁰⁰ и др. Каждая из приведенных трактовок отражает определенную грань рассматриваемого феномена, не давая целостного представления о нем. Считаем, что международные стандарты в сфере прав человека следует рассматривать с системных позиций. Думается, что данные стандарты представляют собой сформированную посредством межгосударственного сотрудничества в рамках универсальных и региональных международных организаций систему минимальных императивных требований, адресованных государствам по поводу признания, соблюдения и защиты прав и свобод лиц, находящихся под их юрисдикцией. Она развивается не только на универсальном и региональном уровнях, взаимовлияющих друг на друга, но и в материальном (признание и соблюдение согласованного минимального каталога прав человека и основных свобод) и процессуальном (защита данного каталога в установленной форме и в согласованном порядке) измерении. Следовательно, международные стандарты защиты прав и свобод человека – составная часть международных стандартов прав человека. Первые обуславливают меру должного поведения государства, его уполномоченных органов при осуществлении защиты прав и свобод лиц, находящихся под его юрисдикцией. Вытекая из норм международного права, они выступают фактором максимального использования национальных средств защиты

¹⁹⁶Черниченко С.В. Права человека и гуманитарная проблематика в современной дипломатии // Московский журнал международного права. – 1992. – №3. – С.39-40.

¹⁹⁷Лаптев П.А. Международные стандарты в области прав человека. Классификация прав человека // Российское гуманитарное право / В.Н. Белоновский, Н.А. Ефремова, Н.И. Косякова и др.; под ред. Ю.А. Тихомирова (отв. ред.), Н.И. Архиповой, Н.И. Косяковой. – М.: «ПРИОР», 1998. – С.288.

¹⁹⁸Андриченко Л.В. Международно-правовая защита коренных народов // Журнал российского права. – 2001. – №5.

¹⁹⁹Берестнев Ю. Российская правовая система и европейские стандарты // Российская юстиция. – 2001. – №1; Завадская Л. Право жалобы в Европейский Суд // Российская юстиция. – 1996. – №6.

²⁰⁰Ледях И. Новый Уголовный кодекс РФ и международные стандарты по правам человека // Российская юстиция. – 1997. – №1.

прав человека. Международные правозащитные стандарты объединяют принципиальные обязательства государств по защите прав человека, институциональное обеспечение этого процесса и находят отражение в международных актах универсального и регионального масштаба. В итоговом документе Всемирной конференции по правам человека, состоявшейся в Вене в 1993 г., отмечено, что международное сообщество должно относиться к правам человека глобально, на справедливой и равной основе, с одинаковым подходом и вниманием. Хотя значение национальной, религиозной специфики и различных исторических, культурных и религиозных особенностей необходимо иметь в виду, государства несут обязанность независимо от политических, экономических и культурных систем поощрять и защищать все права человека и основные свободы²⁰¹.

Базой становления международных стандартов в сфере защиты прав человека выступает Всеобщая декларация прав человека 1948 г.: закрепленные в ней положения, касающиеся их защиты, были воспроизведены в международных пактах 1966 г., составляющих основу универсального вектора международных стандартов защиты прав человека.

Обязательства, принятые на себя государствами-участниками Пакта о гражданских и политических правах, конкретизируются и развиваются в последующих нормах, причем преимущественно не через обязанности государств, а через права лиц, находящихся под их юрисдикцией, что согласуется с названием международного пакта. Он допускает отступления от принятых обязательств, но только в такой степени, в какой это требуется остротой положения, при условии, что такие меры не являются несовместимыми с другими обязательствами по международному праву и без отступления от стандарта не дискриминации на основе расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения. Государство, использующее право отступления через Генерального секретаря ООН, должно немедленно информировать другие страны, участвующие в Пакте, о положениях, от которых оно отступило, и о причинах, побудивших к такому решению, а также о той дате, когда оно прекращает такое отступление (ст.4).

Для контроля за выполнением государствами-участниками своих обязательств по данному Пакту создан Комитет по правам человека, который не входит в систему ООН. Согласно факультативному протоколу²⁰² к Пакту государство-участник признает компетенцию Комитета принимать и рассматривать сообщения от подлежащих его юрисдикции лиц, которые утверждают, что являются жертвами нарушения данным государством-участником каких-либо прав, изложенных в Пакте. При этом должны быть исчерпаны все имеющиеся внутренние средства правовой защиты лиц в

²⁰¹См.: Doc. U.N.A. / Conf. 157 / DC1 / Add2, 1993.

²⁰²Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах // Права человека и судопроизводство... – С.111-114.

соответствующем государстве и выносимый вопрос не должен находиться на рассмотрении в соответствии с другой процедурой международного разбирательства.

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах также содержит обязательства, принятые на себя государствами-участниками. Однако их выполнение зависит от определенных ресурсов конкретной страны. В качестве обязанности государства закреплена недопустимость нарушения стандарта не дискриминации по любому основанию. Анализ данного Пакта показал, что он не увеличил числа правозащитных стандартов в сфере названной группы прав человека, предоставив государству самому решать не только как способствовать реализации социально-экономических и социо-культурных прав, но и как формировать адекватный правозащитный арсенал.

Универсальные международные стандарты в области защиты прав и свобод человека обеспечиваются международными процедурами и контрольными механизмами. Первые объединяют методы, порядок рассмотрения, проверки, подготовки предложений и принятие решений по сообщениям, заявлениям и иной информации о нарушениях прав человека; вторые связаны с формированием определенных организационных структур (международных судов по правам человека, международных организаций, включая комитеты, комиссии, рабочие группы, специальных докладчиков). В рамках одного контрольного органа могут использоваться различные процедуры.

Среди универсальных международных организаций, чьи функции связаны с защитой прав человека, особое место занимает ООН и ее органы: Генеральная Ассамблея, Экономический и Социальный Совет, при котором действует Комиссия по правам человека, специализированные учреждения ООН, например ЮНЕСКО.

Как уже отмечалось, помимо универсальных стандартов защиты прав и свобод человека сложились и региональные. Они, отмечает П.А. Лаптев, имея особенности, вытекающие из традиций, уровня развития конкретной группы стран, могут идти дальше универсальных, быть более широкими, конкретными²⁰³. Это в полной мере касается образцов правозащитной деятельности, принятых в рамках Совета Европы.

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. не содержит норм, представляющих прямые обязательства государств-участников, как Международный пакт о гражданских и политических правах. Государства-участники обеспечивают каждому лицу, находящемуся под их юрисдикцией, права и свободы, определяемые в разд. 1 Конвенции. Право лица на защиту во всех ее проявлениях соотносится с обязанностью государства-участника предпринять все необходимые меры

²⁰³См.: Российское гуманитарное право... – С.298.

для его обеспечения. Поэтому в разд. 2 Конвенции (ст.19) положения, содержащиеся в разд. 1, прямо названы обязательствами, принятыми на себя высокими договаривающимися сторонами по Конвенции и Протоколам к ней. Следовательно, данные обязательства составляют основу правозащитных стандартов Совета Европы.

В целях обеспечения соблюдения данных обязательств государствами-участниками учрежден Европейский Суд по правам человека, функционирующий на постоянной основе. Он вырабатывает стандарты защиты прав человека, воздействующие на правовые системы практически всех государств Европы, и оказывает решающее влияние на национальное законодательство и практику в самых различных областях, связанных с защитой прав и свобод человека. Поскольку нормативное содержание конвенционных положений формируется постепенно, в результате принятия Европейским судом решений при рассмотрении конкретных дел, стандарты Совета Европы нельзя назвать сложившимся правозащитным феноменом. Его становление требует от государств-участников систематического контроля за соответствием существующего и вновь принимаемого национального законодательства, а также правоприменительной практики стандартам, зафиксированным не только в тексте европейской Конвенции, но и в решениях Европейского Суда²⁰⁴.

Вместе с тем не следует идеализировать ситуацию с качеством стандартов в сфере защиты прав человека, поскольку национальное законодательство может содержать более весомые правозащитные позиции. Например, в ч.1 ст.6 Конвенции 1950 г. предусматривается возможность ограничения гласности судебных заседаний при особых обстоятельствах, когда она нарушала бы интересы правосудия. Такая формулировка оставляет широкие возможности для усмотрения судей. Действующее российское законодательство (и уголовно-процессуальное, и гражданско-процессуальное) содержит более прогрессивное решение. Оно исходит из того, что ограничение гласности допустимо только в определенных случаях, исчерпывающе перечисленных в законе. Включение же формулировки, содержащейся в Конвенции, в юридический оборот на практике может привести к произвольным нежелательным ограничениям гласности судебных заседаний.

Нельзя также не отметить, что формулировка презумпции невиновности, приведенная в ч.2 ст.6 Конвенции (аналогичная ч.2 ст.14 Международного пакта о гражданских и политических правах), существенно расходится с формулировкой этого важного правового принципа в ч. 1 ст. 49 Конституции РФ. Если в российском варианте требуются доказательства виновности в предусмотренном федеральным законом порядке и установление ее вступившим в законную силу приговором суда, то в конвенцион-

²⁰⁴См.: Водолагин С. Конвенция о правах человека как составная часть правовой системы России // Российская юстиция. – 2001. – №8.

ном тексте признается достаточным, если виновность будет доказана в соответствии с законом, т.е. не требуется, чтобы виновность в совершении преступления обязательно устанавливалась вступившим в законную силу приговором суда. Это свидетельствует о том, что российская формула презумпции невиновности усиливает защищенность обвиняемого в совершении преступления.

Считаем, что может преуменьшить национальный правозащитный фон и ч. 5 ст. 5 Европейской конвенции, согласно которой каждый ставший жертвой ареста или задержания в нарушение положений данной статьи имеет право на компенсацию. Значит, это правило допускает лишь компенсацию (обычно частичное денежное удовлетворение пострадавшего) и лишь при условии, что были нарушены положения данной статьи Конвенции, т.е. если арестованный или задержанный своевременно не были доставлены к судье или иному должностному лицу для проверки законности ареста или задержания. ГК РФ предусматривает более широкие основания, а также возможность не компенсации, а полного возмещения вреда за счет казны. Т.о., попытка привести действующее законодательство РФ в соответствие с ч. 5 ст. 5 Конвенции 1950 г. будет нарушением ч. 2 ст. 55 Конституции РФ.

Таким образом, безусловный учет стандартов Совета Европы по ряду позиций может ухудшить российское законодательство, касающееся защиты прав человека и основных свобод. Безоговорочность в имплементации таких стандартов чревата появлением определенного ослабления национальной правозащитной системы.

Отметим, что стандарты Совета Европы являются составной частью европейских стандартов защиты прав и свобод человека. Под последними понимаются принятые Европейским сообществом и закрепленные в его документах принципы и нормы, которыми признаются, гарантируются и защищаются на практике права и свободы лиц, находящихся под юрисдикцией государств-участников. Необходимо обозначить, что конвенционные нормы в области защиты прав человека основываются на концепции, согласно которой государственные институты должны выполнять свои функции в интересах отдельных людей, которые вправе пользоваться личной независимостью во всех случаях за исключением тех, когда речь идет о высших интересах общества²⁰⁵.

К числу документов, содержащих европейские стандарты в сфере защиты прав и свобод человека, относятся резолюции, принимаемые в рамках общеевропейского процесса, они нередко служат основой для разработки международных договоров в области защиты прав человека. Положения документов, принятых, например, на уже упоминаемых нами конференциях СБСЕ (ОБСЕ) по человеческому измерению, часто называ-

²⁰⁵См.: Вейтцель А. Выводы и замечания относительно прав человека, имеющие особое значение для демократического развития // Права человека – международное измерение... – С.113.

ют договоренностями. Государствами-участниками СБСЕ (ОБСЕ) в лице их руководителей подчеркивалась безусловность выполнения данных актов, что имеет юридический характер с точки зрения односторонних действий государств, представляющих собой односторонние обязательства государств международно-правового характера. Такие обязательства получают нормативную форму посредством закрепления в конституционных актах государств: происходит конструктивное взаимопроникновение международных и национальных прогрессивных правовых идей, принципов, институтов, механизмов и норм, касающихся защиты прав человека. В этом процессе складывается некий основополагающий глобальный идеал по защите прав и свобод человека, который имеет большую вероятность осуществления через региональные социокультурно и экономически однородные очаги. Наиболее близким к такому идеалу представляется современный Европейский Союз²⁰⁶. Его ключевые документы и принципы могут стать своеобразной экспериментальной базой формирования и материализации глобального конституционного идеала. Думаем, что в такой форме получают развитие европейские стандарты правозащитной деятельности.

О формировании стандартов защиты прав человека и основных свобод можно вести речь также в рамках СНГ. Декларацией глав государств-участников СНГ о международных обязательствах в этой сфере²⁰⁷ выражена готовность государств СНГ сотрудничать в области защиты прав и свобод человека. СНГ как региональная международная межправительственная организация²⁰⁸, призванная обеспечить сотрудничество по самому широкому кругу вопросов, не последовательна в деле защиты прав человека. Доминирующая тенденция к дальнейшему политическому обособлению стран СНГ, на наш взгляд, препятствует развитию интеграционного правозащитного процесса на постсоветском пространстве. Ослабленное внимание к правозащитной деятельности обусловлено отсутствием действенных механизмов в обеспечении ее международных и европейских стандартов. По справедливому замечанию Н.В. Витрука, права и свободы человека в этих странах не могут получить должную защиту в силу неурегулированности этих отношений на уровне СНГ²⁰⁹.

Вместе с тем, осторожная правозащитная стандартизация в рамках СНГ наличествует. В частности, усилиями Межпарламентской ассамблеи принимаются рекомендательные или модельные законодательные акты,

²⁰⁶См.: Договор о Европейском союзе, измененный Амстердамским договором. // Конституции зарубежных государств / Сост. проф. В.В. Маклаков. – М.: БЕК, 2002. – С.286-306.

²⁰⁷Декларация глав государств-участников СНГ о международных обязательствах в области прав человека и основных свобод от 24 сентября 1993 г. // Бюллетень международных договоров. – 1994. – №9. – С.8-9.

²⁰⁸См.: Пустогаров В.В. СНГ – международная региональная организация // Российский Ежегодник международного права. – 1992. – СПб., 1994; Каженов А. Международно-правовой статус Содружества Независимых Государств // Российская юстиция. – 2002. – №5.

²⁰⁹См.: Витрук Н.В. Конституционное правосудие. – М.: «ЮНИТИ», 1998. – С.18.

имеющие форму общих принципов, основных начал, примерных законов, модельных кодексов, основных положений и т.п. В их числе рекомендательный законодательный акт «О согласованных принципах регулирования гражданства», одобренный Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ (Санкт-Петербург, 29 декабря 1992 г.). Закрепленные в нем принципы служат целям повышения уровня защиты прав человека в СНГ, сокращения случаев безгражданства, облегчения контактов между людьми, установления и поддержания дружественных и добрососедских отношений со всеми государствами, которые готовы рассматривать их как основу своего внутреннего законодательства о гражданстве с учетом международных норм и стандартов. В подобных случаях проявляется «стандартизация стандартов», что реально может приобрести качество двойных стандартов, которые, к сожалению, означают не удвоенную гарантированность, а избирательность в предпочтениях средств защиты нарушенных прав лица в зависимости от его государственной идентичности. Считаем, что необходим отказ от полемики идеологического характера и от практики двойных стандартов, когда отношение к нарушениям прав человека определяется не серьезностью нарушений, а состоянием двусторонних межгосударственных отношений, т.е. политическими интересами.

Таким образом, международные стандарты защиты прав и свобод человека являются результатом сотрудничества государств. Различаются универсальные и региональные правозащитные стандарты. Европейские стандарты включают в себя стандарты Совета Европы, на становление которых оказывает существенное влияние прецедентная практика Европейского суда по правам человека. Международные стандарты в сфере защиты прав человека отражаются в обязательных и рекомендательных актах и не всегда отличаются лучшими, по сравнению с национальными актами, правозащитными свойствами. Если национальное законодательство содержит более совершенные правозащитные позиции, то государству при имплементации международных норм – правозащитных стандартов – следует использовать оговорки.

Обязательства, которые принимают на себя государства в области защиты прав человека, актуализируют развитие национального законодательства, разнообразных старых и новых институтов и процедур.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное комплексное конституционно-правовое исследование правозащитной деятельности публичных структур в Российской Федерации, с учетом закономерностей и ориентиров развития ее правовой социальной государственности позволяет сделать ряд обобщений и выводов.

Правозащитная деятельность публичных структур – это необходимый, неотъемлемый и неизбежный компонент правовой сферы, ориентир ее развития, субъектно-человеческая форма выражения существа права. Эффективность такой деятельности обусловлена конструктивностью взаимодействия всей совокупности публичных элементов правового механизма осуществления правозащитной деятельности Российского государства.

Формирование адекватных и доступных внутригосударственных правозащитных механизмов и процедур предполагает последовательный учет конституционных позиций. Результативность данного процесса зависит от концепции защиты прав и свобод человека и гражданина, выражающей официально принятую систему взглядов, принципов и приоритетов в правозащитной сфере, содержащей ясные ориентиры правозащитной деятельности властных структур и институтов гражданского общества. В России такой концепции до сих пор не принято, что отрицательно сказывается на развитии правозащитной системы страны.

Необходимая устойчивость концепции правозащитной деятельности публичных структур достигается путем опоры на систему принципов, проверенных наукой и практикой. Жизнестойкость и прогрессивность данной концепции складывается посредством сочетания правовых, моральных, традиционных, иных социально-регулятивных норм. Учет такого подхода воспрепятствует юридическому негативу стать превалирующим явлением в правовой системе, сдержит натиск правового нигилизма и индифферентности.

Конституционное оформление обязанности российского государства защищать права и свободы человека и гражданина является индикатором гуманитарно-телеологического государственного строительства. Данная обязанность обретает функциональную определенность через деятельность властных структур всех ветвей и уровней.

Защита государством конституционных прав и свобод человека и гражданина от противоправных посягательств и прямых нарушений является добавочной стадией в процессе их реализации, возникающей в связи с определенными юридическими фактами. Такую защиту целесообразно связать с особой правозащитной функцией государства. Она может получить серьезное развитие и ожидаемую результативность в удовлетворении правозащитных претензий людей только при самостоятельном системно-деятельностном оформлении.

Выделение правозащитной функции государства предназначается для осуществления конституционной обязанности Российской Федерации защищать права и свободы человека и гражданина. Она не совпадает с охранительной функцией государства и выступает самостоятельной по отношению к ней, активно взаимодействует с правозащитной деятельностью, осуществляемой структурами гражданского общества. На самостоятельное развитие правозащитной функции государства ориентирует появление новых юридических институтов и гарантий судебной и внесудебной защиты прав человека и гражданина.

Правозащитная деятельность публичных структур представляет собой систематическую их работу во взаимодействии с институтами гражданского общества с целью установления правозащитного режима. Содержание такой деятельности составляет целесообразное позитивное изменение ситуации в сфере прав человека, преобразование ее в интересах личности, общества и государства, восстановление нарушенных прав.

Правозащитной деятельности российского государства не удалось освободиться от традиций выборочного дискреционного реагирования на нарушения прав и свобод лиц, находящихся по его юрисдикцией, поэтому эффективного осуществления им своей конституционной обязанности – защищать права и свободы человека и гражданина – не сложилось.

Эффективность правозащитной деятельности публичных структур достигается посредством опоры на систему соответствующих институтов, которые в своей совокупности образуют правозащитно-публичную структуру. В ее составе публичные структуры общефедерального и субъектов РФ уровней (каждый из них включает судебные и внесудебные органы) и органы местного самоуправления; нотариат; межгосударственные правозащитные организации.

Единственным государственным органом, определенным Конституцией РФ в качестве гаранта прав и свобод человека и гражданина, является Президент РФ. Строгого юридического толкования статуса «гарант» пока не сложилось, что имеет свои плюсы и минусы. С одной стороны, установление четких юридических границ статуса «гарант» включает опасность сужения его многогранности, что делает не желательным ограничение реализации «гарантных» функций четкими процедурами. С другой, – невозможно установить ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение неопределенных «гарантных» полномочий.

Конституционной обязанности защищать права и свободы человека и гражданина наиболее адекватна конституционная ответственность за их нарушение. Для российской правовой системы характерна ситуация, когда основания конституционной ответственности за нарушение прав и свобод человека и гражданина выводимы из текста Конституции РФ и законодательства, а не прямо означены в них. Это препятствует формированию в

России действенной конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина.

Особая правозащитная миссия возлагается на судебные органы. Конституционное право на судебную защиту выражается в возможности как обратиться в суд, так и получить реальную защиту от нарушений.

Системность реализации конституционной гарантии судебной защиты прав и свобод человека и гражданина непосредственно связана с совершенством и специализацией судопроизводства. Это способствует достижению адекватности судебной защиты, дает дополнительные гарантии справедливого правосудия. В этой связи особого внимания требует административная и ювенальная юстиция.

О складывающейся специализации правозащитной деятельности в России позволяет судить законодательное закрепление особых правозащитных норм в отношении прав и свобод отдельных категорий граждан, например несовершеннолетних, национальных меньшинств, коренных малочисленных народов. Это подтверждает ориентацию государства на повышение эффективности правозащитной деятельности.

Специализация правозащитной деятельности осуществляется также на уровне субъектов РФ, которые, опираясь на Конституцию РФ, могут приращивать арсенал правозащитных средств. Однако их заинтересованность в выстраивании действенной региональной системы защиты прав и свобод человека и гражданина не является выраженной. Стимулирование Российской Федерацией данного направления деятельности ее субъектов представляется достаточно перспективным. Сегодня потенциал субъектов РФ в правозащитной сфере не только не исчерпан, но по существу глубоко не исследован и не раскрыт.

Единство общегосударственной системы защиты прав и свобод человека и гражданина обуславливается конституционными требованиями. Вместе с тем имеющиеся в Конституции РФ несовершенства воспроизводятся в законодательстве, содержащем нормы о защите прав и свобод человека и гражданина. Им нередко сужается круг лиц, которому обращается правозащитный ресурс того или иного закона, ограничительно толкуются конституционные нормы, касающиеся защиты прав и свобод человека и гражданина, что препятствует системной реализации правозащитной функции государства и реальной защите прав и свобод человека и гражданина.

Характерной чертой процесса совершенствования российского законодательства по защите прав и свобод человека является его корреляция с международно-правовыми стандартами в данной сфере. Последние не следует наделять качествами правозащитной панацеи и брать их за вершину правозащитных ориентиров государства. Преимущественно европейская стандартизация, на которую ориентируется российское правозащитное движение, должна рассматриваться как качественный минимум, а

не вершина правозащитной деятельности. Такой подход позволит стандарт – согласованный правозащитный остов – наполнить убедительным содержанием, будет способствовать формированию целостного правозащитного сообщества.

Анализ базовых международных актов, связанных с защитой прав и свобод человека, свидетельствует о преемственности позиций международных организаций универсального и регионального уровней. Правозащитные механизмы ООН, Совета Европы, СНГ подкрепляют взаимные возможности друг друга. Не конкурируя, названные организации обеспечивают определенную системность и непротиворечивость защиты прав и свобод человека от нарушений и посягательств. Однако данный процесс назвать безупречным нельзя.

Конституционная обязанность российского государства защищать права и свободы человека и гражданина реализуется посредством соответствующей деятельности уполномоченных органов. Анализ правозащитных полномочий государственных органов показал их различный вклад в функционирование конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина. Это обусловлено особенностями их статуса, а также не достаточной четкостью и безадресностью конституционных правозащитных норм. Следствием данной ситуации является правозащитная деятельность уполномоченных органов не в силу обязанности, а по усмотрению.

Особое место в российской конституционной системе защиты прав и свобод человека и гражданина занимает институт уполномоченного по правам человека, правозащитный ресурс которого целесообразно расширять посредством развития его регионального и специализированного звеньев.

Правозащитную миссию института уполномоченного по правам человека следует переориентировать на аналитическое направление, способствующее выявлению проблем, закономерностей, тенденций, неблагоприятных с правозащитной точки зрения элементов государственного механизма и т.д. Ясная аналитическая картина в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина будет способствовать принятию адекватных правозащитных мер не только в случае прямого нарушения, но и при посягательстве на права и свободы человека и гражданина.

Целостность конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина может быть достигнута только при конструктивном сотрудничестве властных структур и институтов гражданского общества. В России внятной практики их взаимодействия не сложилось. Речь идет скорее об их фрагментарных контактах в условиях сосуществования государства, обретающего новые черты, и общественных объединений, избавляющихся от диссидентских «родимых пятен».

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые источники:

1. Конституция Российской Федерации. – М.: Юрид. лит., 1994.
2. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. №2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (с изм. от 31 декабря 1997 г., 19 июня 2004 г.) // СЗ РФ. – 1997. – №51. – Ст.5712; 1998. – №1. – Ст.1; 2004. – №25. – Ст.2478.
3. Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. №1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1997. – №9. – Ст.1011.
4. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. №1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (с изм. и доп. от 15 декабря 2001 г., 4 июля 2003 г.) // СЗ РФ. – 1997. – №1. – Ст.1; 2001. – №51. – Ст.4825; 2003. – №27 (ч. I). – Ст.2698.
5. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. №1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (с изм. от 8 февраля, 15 декабря 2001 г., 7 июня 2004 г.) // СЗ РФ. – 1994. – №13. – Ст.1447; 2001. – №7. – Ст.607, №51. – Ст.4824; 2004. – №24. – Ст.2334.
6. Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14 ноября 2002 г. №138-ФЗ (ГПК РФ) (с изм. и доп. от 30 июня 2003 г., 7 июня, 28 июля 2004 г.) // СЗ РФ. – 2002. – №46. – Ст.4532; 2003. – 2003. – №27 (ч.1). – Ст.2700; 2004. – №24. – Ст.2335, №31. – Ст.3230.
7. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. №197-ФЗ (с изм. и доп. от 24, 25 июля 2002 г., 30 июня 2003 г., 27 апреля, 22 августа 2004 г.) // 2002. – №1 (ч. 1). – Ст.3, №30. – Ст.3014, Ст.3033; 2003. – №27 (ч.1). – Ст.2700; 2004. – №18. – Ст.1690, №35. – Ст.3607.
8. Уголовно-процессуальный кодекс РФ (УПК РФ) от 18 декабря 2001 г. №174-ФЗ (действующая редакция). – М., 2003.
9. Уголовно-исполнительный кодекс РФ от 8 января 1997 г. №1-ФЗ (с изм. и доп. от 8 января, 21, 24 июля 1998 г., 16 марта 1999 г., 9, 20 марта, 19 июня 2001 г., 11 июня, 8 декабря 2003 г., 29 июня, 22 августа 2004 г.) // СЗ РФ. – 1997. – №2. – Ст.198; 1998. – №2. – Ст.227, №30. – Ст.3613, №31. – Ст.3803; 1999. – №12. – Ст.1406; 2001. – №11. – Ст.1002, №13. – Ст.1140, №26. – Ст.2589; 2003. – №24. – Ст.2250, №50. – Ст.4847; Российская газета. – 2004. – 11 июля; СЗ РФ. – 2004. – №35. – Ст.3607.
10. Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. №63-ФЗ (действующая редакция). – М., 2003.

11. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. №195-ФЗ (с изм. и доп. от 25 апреля, 25 июля, 30, 31 октября, 31 декабря 2002 г., 30 июня, 4 июля, 11 ноября, 8, 23 декабря 2003 г., 9 мая, 26, 28 июля, 20 августа 2004 г.). – М., 2004.
12. Гражданский кодекс Российской Федерации (части первая, вторая и третья) (с изм. и доп. от 20 февраля, 12 августа 1996 г., 24 октября 1997 г., 8 июля, 17 декабря 1999 г., 16 апреля, 15 мая, 26 ноября 2001 г., 21 марта, 14, 26 ноября 2002 г., 10 января, 26 марта, 11 ноября, 23 декабря 2003 г., 29 июня, 29 июля 2004 г.). – М., 2004.
13. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. №113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе» (с изм. и доп. от 22 августа 2004 г.) // СЗ РФ. – 2002. – №30. – Ст.3030; 2004. – №35. Ст.3607.
14. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 30 июня, 11 ноября 2003 г., 22 августа 2004 г.) // СЗ РФ. – №30. – Ст.3032; 2003. – №27 (ч.1). – Ст.2700; №46 (ч.1). – Ст.4437; 2004. – №35. – Ст.3607.
15. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (с изм. и доп. от 27 сентября, 24 декабря 2002 г., 23 июня, 4 июля, 23 декабря 2003 г., 7 июня, 12, 22 августа 2004 г.) // СЗ РФ. – 2002. – №24. – Ст.2253, №39. – Ст.3642, №52 (ч.1). – Ст.5132; Российская газета. – 2003. – 25 июня; СЗ РФ. – 2003. – №27 (ч.1). – Ст.2711, №52 (ч.1). – Ст.5038; 2004. – №24. – Ст.2335, №33. – Ст.3368, №35. – Ст.3607.
16. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. №62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (с изм. и доп. от 11 ноября 2003 г.) // СЗ РФ. – 2002. – №22. – Ст.2031; №27 (ч.1). – Ст.2700.
17. Федеральный закон от 24 мая 1999 г. №99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» (с изм. и доп. от 31 мая 2002 г., 22 августа 2004 г.) // СЗ РФ. – 1999. – №22. – Ст.2670; 2002. – №22. – Ст.2031; 2004. – №35. – Ст.3607.
18. Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. №188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 19 июня, 22 августа 2004 г.) // СЗ РФ. – 1998. – №51. – Ст.6270; 2004. – №25. – Ст.2481, №35. – Ст.3607.
19. Федеральный закон от 24 июля 1998 г. №124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 20 июля 2000 г., 22 августа 2004 г.) // СЗ РФ. – 1998. – №31. – Ст.3802; 2000. – №30. – Ст.3121; 2004. – №35. – Ст.3607.

20. Федеральный закон от 28 июня 1997 г. №95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О беженцах» (с изм. от 21 июля 1998 г., 7 августа, 7 ноября 2000 г., 30 июня 2003 г., 29 июня, 29 августа 2004 г.) // СЗ РФ. – 1997. – №26. – Ст.2956; 1998. – №30. – Ст.3613; 2000. – №33. – Ст.3348, №46. – Ст.4537; Российская газета. – 2003. – 1 июля; 2004. – 1 июля, 31 августа.
21. Федеральный закон от 15 августа 1996 г. №114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (с изм. и доп. от 18 июля 1998 г., 24 июня 1999 г., 10 января, 30 июня 2003 г., 29 июня 2004 г.) // СЗ РФ. – 1996. – №34. – Ст.4029; 1998. – №30. – Ст.3606; 1999. – №26. – Ст.3175; 2003. – №2. – Ст.159, №27 (ч.1). – Ст.2700; Российская газета. – 2004. – 1 июля.
22. Федеральный закон от 20 декабря 1995 г. №202-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О вынужденных переселенцах» (с изм. и доп. от 7 августа 2000 г., декабря 2002 г.) // СЗ РФ. – 1995. – №52. – Ст.5110; 2000. – №33. – Ст.3348; 2002. – №52 (ч.1). Ст.5132.
23. Федеральный закон от 17 ноября 1995 г. №168-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации» (с изм. и доп. от 10 февраля, 19 ноября 1999 г., 2 января, 27 декабря 2000 г., 29, 30 декабря 2001 г., 28 июня, 25 июля, 5 октября 2002 г., 30 июня 2003 г., 22 августа 2004 г.) // СЗ РФ. – 1995. – Ст.47. – Ст.4472; 1999. – №7. – Ст.878, №47. – Ст.5620; 2000. – №2. – Ст.140; 2001. – №1 (ч.1). – Ст.2, № 53 (ч.1). – Ст.5018, №53 (ч.1). – Ст.5030; 2002. – №26. – Ст.2523, №30. – Ст.3029, №40. – Ст.3853; 2003. – №27 (ч. 1). – Ст.2700; 2004. – №35. – Ст.3607.
24. Закон РФ от 18 апреля 1991 г. №1026-1 «О милиции» (с изм. И доп. от 18 февраля, 1 июля 1993 г., 15 июня 1996 г., 31 марта, 6 декабря 1999 г. 29 декабря, 7 ноября, 25 июля 2000 г. 26 июля, 4 августа, 30 декабря 2001 г., 25 апреля, 30 июня, 25 июля 2002 г., от 10 января, 30 июня, 7 июля, 8, 23 декабря 2003 г., 20 июля, 22 августа 2004 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1991. – №16. – Ст.503; 1993. – №10. – Ст.360; СЗ РФ. – 1996. – №25. – Ст.2964; Российская газета. – 1999. – 8 апр.; СЗ РФ. – 1999.– №49. – Ст.5905; 2000. – №31. – Ст.3204, №46. – Ст.4537; 2001. – №1 (ч.11). – Ст.15, №31. – Ст.3172, №32. – Ст.3316; 2002. – №18. – Ст.1721, №27. – Ст.2620, №30. – Ст.3029, Ст.3033; 2003. – №2. – Ст.167; Российская газета. – 2003. – 1 июля; СЗ РФ. – 2003. – №28. – Ст.2880, №50. – Ст.4847, №52 (ч.1). – Ст.5038; 2004. – №30. – Ст.3080, №35. – Ст.3607.
25. Закон РФ от 25 июня 1993 г. №5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жи-

- тельства в пределах Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. – 1993. – №32. – Ст.1227.
26. Закон РФ от 27 апреля 1993 г. №4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (с изм. от 14 декабря 1995 г.) // Сборник законодательных актов Российской Федерации. Вып. VIII, 1993. – Ст.117; СЗ РФ. – 1995. – №51. – Ст.4970.
 27. Указ Президента Российской Федерации от 6 ноября 2004 г. №1417 «О Совете при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека» // Российская газета. – 2004. – 12 ноября.
 28. Указ Президента РФ от 29 ноября 1999 г. №1585 «Об Уполномоченном Российской Федерации при Европейском суде по правам человека» // СЗ РФ. – 1999. – №49. – Ст.5984.
 29. Указ Президента РФ от 21 июля 1997 г. №746 «Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища» (с изм. и доп. от 1 декабря 2003 г.) // СЗ РФ. – 1997. – №30. – Ст.3601; 2003. – №49. – Ст.4755.
 30. Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. №8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета - Хасэ Республики Адыгея» // СЗ РФ. 2002. №15. Ст.1497.
 31. Постановление Конституционного Суда РФ от 14 марта 2002 г. №6-П «По делу о проверке конституционности статей 90, 96, 122 и 216 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан С.С. Маленкина, Р.Н. Мартынова и С.В. Пустовалова» // СЗ РФ. – 2002. – №12. – Ст.1178.
 32. Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 2002 г. №1-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.М. Траспова» // СЗ РФ. – 2002. – №6. – Ст.626.
 33. Постановление Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 г. №11-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 47 и части второй статьи 51 Уголовно-процессуального ко-

- декса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.И. Маслова» // СЗ РФ. – 2000. – №27. – Ст.2882.
34. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 апреля 2000 г. №6-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2000. – №16. – Ст.1774.
35. Постановление Конституционного Суда РФ от 17 февраля 1998 г. №6-П «По делу о проверке конституционности положения части второй статьи 31 Закона СССР от 24 июня 1981 года «О правовом положении иностранных граждан в СССР» в связи с жалобой Яхья Дашти Гафура» // СЗ РФ. – 1998. – №9. – Ст.1142.
36. Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 1996 г. №9-П «По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, пребывающих на постоянное жительство в названные регионы» // СЗ РФ. – 1997. – №27. – Ст.3304.
37. Постановление Конституционного Суда РФ от 23 мая 1995 г. №6-П «По делу о проверке конституционности статей 2.1 и 16 Закона РСФСР от 18 октября 1991 года «О реабилитации жертв политических репрессий» (в редакции от 3 сентября 1993 года) в связи с жалобой гражданки З.В. Алешниковой» // Российская газета. – 1995. – 31 мая.

Международные акты

38. Всеобщая декларация прав человека. Принята и провозглашена Резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1948 г. // Российская газета. – 1998. – 10 дек.
39. Декларация глав государств-участников СНГ о международных обязательствах в области прав человека и основных свобод от 24 сентября 1993 г. // Бюллетень международных договоров. – 1994. – №9.
40. Декларация о международных обязательствах в области прав человека и основных свобод в странах СНГ (24 сентября 1994 г.) // Бюллетень международных договоров. – 1994. – №9.
41. Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (Принята Генеральной Ассамблеей ООН 18 декабря 1992 г.) // Действующее международное право: В 3 т. / Составители Ю.М. Колосов и Э.С. Кривчикова. – Т.2. – М., 1997.
42. Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права и основные свободы, принятая резолюцией 53/144 Генеральной Ассамблеи ООН

- от 9 декабря 1998 г. // Азаров А., Ройтер В., Хюфнер К. Защита прав человека. Международные и российские механизмы. – М.: Московская школа прав человека, 2000.
43. Декларация основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотребления властью (29 ноября 1985 г.) // Права человека и судопроизводство. Собрание международных документов. – Warsaw: OSCE, 1998.
 44. Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (Страсбург, 26 ноября 1987 г.) // Сборник документов Совета Европы в области защиты прав человека и борьбы с преступностью. – М.: «Спарк», 1998.
 45. Европейская социальная хартия (в редакции 1996 г.) (Страсбург, 3 мая 1996 г.) // Европейская социальная хартия. – Сер. «Права человека». – №2. – М., 1998.
 46. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.) (с изм. и доп. от 21 сентября 1970 г., 20 декабря 1971 г., 1 января, 6 ноября 1990 г., 11 мая 1994 г.) // СЗ РФ. – 2001. – №2. – Ст.163.
 47. Конвенция о статусе беженцев в государствах – участниках СНГ (1 февраля 1993 г.) // Бюллетень международных договоров. – 1993. – №9.
 48. Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека (Минск, 26 мая 1995 г.) // Российская газета. – 1995. – 23 июня.
 49. Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.) // Библиотечка Российской газеты. – 1999. – Вып. №22-23.
 50. Международный Пакт об экономических, социальных и культурных правах от 19 декабря 1966 г. // Библиотечка Российской газеты. – 1999. – Вып. №22-23.
 51. Протокол №1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Париж, 20 марта 1952 г.) // СЗ РФ. 2001. №2. Ст.163.
 52. Протокол №4 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Страсбург, 16 сентября 1963 г.) // Сборник документов Совета Европы в области защиты прав человека и борьбы с преступностью / Сост. Москалькова Т.Н. и др. – М.: «Спарк», 1998.
 53. Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств (Страсбург, 1 февраля 1995 г.) // Российская юстиция. – 1997. – №5.
 54. Устав Совета Европы (Лондон, 5 мая 1949 г.) // СЗ РФ. – 1997. – №12. – Ст.1390.
 55. Устав Содружества Независимых Государств (Минск, 22 января 1993 г.) // Бюллетень международных договоров. – 1994. – №1.

Научная литература

56. Абашидзе А.Х., Ананидзе Ф.Р. Правовой статус меньшинств и коренных народов: международно-правовой анализ. – М., 1997.
57. Авакьян С.А. Досрочное прекращение полномочий Президента России: проблемы, требующие юридического решения // Законодательство. – 1999. – №3.
58. Авакьян С.А. Свобода вероисповедания как конституционно-правовой институт // Вестник Московского университета. Сер.11. – Право. – 1999. – №1.
59. Азаров А., Ройтер В., Хюфнер К. Защита прав человека. Международные и российские механизмы. – М.: Московская школа прав человека, 2000.
60. Алексеев С.С. Теория права. – М., 1995.
61. Андриченко Л.В. Международно-правовая защита коренных народов. // Журнал российского права. – 2001. – №5.
62. Архипов В.В. О праве граждан на получение информации при устном обращении в органы власти // Адвокат. – 2004. – №7.
63. Атаманчук Г.В. О целостности государства и государственного управления. – Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2001.
64. Байниязов Р.С. Мировоззренческие основы общероссийской правовой идеологии // Журнал российского права. – 2001. – №11.
65. Бахрах Д. Нужна специализация судей, а не судов // Российская юстиция. – 2003. – №2.
66. Берестнев Ю. Российская правовая система и европейские стандарты // Российская юстиция. – 2001. – №1.
67. Берлин Е.М. Реализация права на необходимую оборону // Гражданин и право. – 2002. – №9/10.
68. Боботов О.С. Суд присяжных в новой системе судебной организации Российской Федерации // Гражданин и право. – 2000. – №4.
69. Богданова Н.А. Система науки конституционного права. – М.: Юрист, 2001.
70. Бойцова В. и др. Ювенальная юстиция – защита для сирот // Российская юстиция. – 1998. – №8.
71. Бойцова В.В. Служба защиты прав человека. Мировой опыт. – М.: БЕК, 1996.
72. Бойцова Л.В. Ответственность государства и судей за вред, причиненный гражданам при отправлении правосудия // Журнал российского права. – 2001. – №9.
73. Бондарь Н.С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации. – Ростов н/Д: Изд-во Рост. ун-та, 1998.
74. Булатов К.Г. Административная и судебная защита граждан и юридических лиц в Российской Федерации: система, институты, правовой механизм. Монография. – М., 1998.

75. Бурьянов С.А. Правовые основания, сущностное содержание и гарантии свободы совести // Государство и право. – 2001. – №2.
76. Бурьянов С.А. Проблемы совершенствования нормативно-правовой базы реализации права на свободу совести в контексте глобализации // Государство и право. – 2002. – №10.
77. Бутылин В.Н. Институт государственно-правовой охраны конституционных прав и свобод // Журнал российского права. – 2001. – №12.
78. Варыгин А. Характеристика преступности среди сотрудников органов внутренних дел // Российская юстиция. – 2002. – №12.
79. Ведерникова О. Ювенальная юстиция: исторический опыт и перспективы // Российская юстиция. – 2000. – №7.
80. Ведяхин В.М., Шубина Т.Б. Защита права как правовая категория // Правоведение. – 1998. – №1.
81. Венгеров А.Б. Теория государства и права. – М., 1996.
82. Виноградов В.А. Конституционная ответственность: вопросы теории и правовое регулирование. – М., 2000.
83. Витрук Н.В. Конституционное правосудие. – М.: «ЮНИТИ», 1998.
84. Власов А. Какой будет административная юрисдикция? // Российская юстиция. – 2002. – №11.
85. Власов В.И., Крапивин О.М. Разрешение индивидуальных трудовых споров // Гражданин и право. – 2000. – №2-5.
86. Водолагин С. Конвенция о правах человека как составная часть правовой системы России // Российская юстиция. – 2001. – №8.
87. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. – М.: Издательство МГУ; Издательская группа ИНФРА-М – НОРМА, 1997.
88. Вольдман Ю.Я. Новый трудовой кодекс Российской Федерации: пробелы, упущения, противоречия, ошибки // Гражданин и право. – 2002. – №5.
89. Головки Л.В., Лотыш Т.А., Пентковский М.В. Пути совершенствования уголовно-процессуального законодательства в условиях судебно-правовой реформы (обзор выступлений участников «круглого стола») // Вестник МГУ. Сер.11. – Право. – 2001. – №6.
90. Горшкова С.А. Стандарты Совета Европы по правам человека и российское законодательство. Монография. – М.: НИМП, 2001.
91. Даниленко В.Н. Декларация прав и реальность. К 200-летию Декларации прав человека и гражданина. – М., 1989.
92. Демин А.А. Понятие административного процесса и административно-процессуальный кодекс Российской Федерации // Вестник Московского университета. Сер.11. – Право. – 1998. – №4.
93. Демичев А.А. Периодизация истории суда присяжных в России // Журнал российского права. – 2001. – №7.
94. Епифанов А. Реабилитация иностранцев, осужденных за военные преступления // Российская юстиция. – 2001. – №1.

95. Ермаков В. Юстиция обязана защищать права и законные интересы несовершеннолетних // Российская юстиция. – 2000. – №10.
96. Замечания УВКБ ООН по Закону Российской Федерации «О беженцах» // Гражданин и право. – 2002. – №6.
97. Защита прав человека на Кавказе: позиция ученых и правозащитников / Под ред. А.Ю. Сунгурова. – СПб.: Норма, 2002.
98. Зорькин В.Д. Об угрозах конституционному строю в XXI веке и необходимости проведения правовой реформы в России // Журнал российского права. – 2004. – №6.
99. Иванников И.А. Проблемы государства и права России начала XXI века. – Ростов н/Д: Изд-во Рост. ун-та, 2003.
100. История становления и современное состояние исполнительной власти в России. – М.: Новая Правовая культура, 2003.
101. Каженов А. Международно-правовой статус Содружества Независимых Государств // Российская юстиция. – 2002. – №5.
102. Калиниченко Т. Конституционные основы деятельности нотариата // Российская юстиция. – 2001. – №7.
103. Канашевский В.А. Прецедентная практика Европейского суда по правам человека как регулятор гражданских отношений в Российской Федерации // Журнал российского права. – 2003. – №4.
104. Карташкин В.А. Права человека в международном и внутригосударственном праве. – М.: ИГиП РАН, 1995.
105. Клинова Е.В. Новые направления в правах человека // Общественные науки за рубежом. Сер.4. – 1991. – №4.
106. Ковлер А.И. Антропология права. – М.: Норма, 2002.
107. Козак Д. Суд в современном мире: проблемы и перспективы // Российская юстиция. – 2001. – №9.
108. Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. – М.: Городец, 2000.
109. Конституции Государств Европейского Союза / Под ред. Л.А. Окунькова. – М.: НОРМА, 1999.
110. Конституции зарубежных государств / Сост. В.В. Маклаков. – М.: БЕК, 2002.
111. Конституции стран СНГ и Балтии. – М.: Юристъ, 1999.
112. Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. – М.: МГУ, 2001.
113. Конституция Российской Федерации и совершенствование механизмов защиты прав и свобод человека. – М., 1994.
114. Коняхин В. Конституция как источник Общей части уголовного права // Российская юстиция. – 2002. – №4.

115. Коротеев К.Н. Исчерпание средств правовой защиты как критерий приемлемости жалобы в Европейский суд по правам человека и российская правовая система // Адвокат. – 2004. – №5.
116. Кочетыгова Н. При рассмотрении дел с участием коренных малочисленных народов необходимо привлечение специалиста-этнографа // Российская юстиция. – 2002. – №3.
117. Краснов М. У судебной власти есть только один защитник – общество // Российская юстиция. – 2003. – №6.
118. Крылов Б.С. Проблемы защиты прав национальных меньшинств в Российской Федерации // Журнал российского права. – 2001. – №8.
119. Кряжков В., Стариков Ю. Административные суды: какими им быть? // Российская юстиция. – 2001. – №1.
120. Куренной А.М. Трудовой кодекс Российской Федерации: преемственность и новизна // Законодательство. – 2002. – №2.
121. Кутафин О.Е. Российское гражданство. – М.: Юристъ, 2003.
122. Лазарев Л.В., Марышева Н.И., Пантелеева И.В. Иностранцы граждане (правовое положение) / Под ред. Н.И. Марышевой. – М.: Российское право, 1992.
123. Лебедев В. От идеи судебного нормоконтроля к административному судопроизводству // Российская юстиция. – 2000. – №9.
124. Ледях И. Новый Уголовный кодекс РФ и международные стандарты по правам человека // Российская юстиция. – 1997. – №1.
125. Лейбо Ю.И., Толстопятенко Г.П., Экштайн К.А. Права и свободы человека и гражданина. – М., 2000.
126. Лентовска Е. Как начиналась работа Уполномоченного по гражданским правам / Пер. с польского Э.С. Орловского. – М., 1998.
127. Ливеровский А.А., Романков Л.П., Худяков А.А., Худяков А.И. О правовом статусе Уполномоченного по правам человека // Ученые записки. Вып. 2. – СПб: Институт права, 1999.
128. Лупарев Е. Административные суды: эволюция или революция? // Российская юстиция. – 2003. – №5.
129. Лыгин Р.Н. Новый Трудовой кодекс: как отразить потребности времени? // Журнал российского права. – 2001. – №12.
130. Люшер Ф. Конституционная защита прав и свобод личности. – М., 1993.
131. Мальцев Г.В. О происхождении и ранних формах права и государства. – М.: РАГС, 2000.
132. Мальцев Г.В. Понимание права. Подходы и проблемы. – М.: Прометей, 1999.
133. Мамичева С.В. Права жертв преступлений и злоупотреблений властью // Журнал российского права. – 2001. – №7.
134. Мархгейм М.В. Защита прав и свобод человека и гражданина в России: опыт системного конституционного осмысления. – Ростов н/Д: Ростиздат, 2003.

135. Мархгейм М.В. Конституционная система защиты прав и свобод человека и гражданина в России. Монография. – М.: Изд-во Моск. гуманитар. ун-та, 2004.
136. Мархгейм М.В. Конституционно-правовые вопросы защиты российских граждан, находящихся за границей. – Ростов н/Д: ЦИТ ПРОНТО, 1997.
137. Матузов Н.И. Правовая система и личность. – Саратов, 1987.
138. Мельник В.В. Содержание конституционного права обвиняемого на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей // Журнал российского права. – 2001. – №5.
139. Мельник Т.Е. Приостановление и запрет деятельности общественных объединений: направления совершенствования // Журнал российского права. – 2003. – №4.
140. Мельникова Э.Б. Ювенальная юстиция: Проблемы уголовного права, уголовного процесса и криминологии. – М.: Дело, 2000.
141. Меркушов А. Практика рассмотрения уголовных дел в отношении несовершеннолетних // Российская юстиция. – 2000. – №6.
142. Мигас В., Нечай А. Закономерности современной международной миграции и особенности ее регулирования // Международное право и международные отношения. – 1999. – №1.
143. Миронов В.Ф., Миронов А.В. Гражданство в Российской Федерации. Российские и международные акты. Комментарии законодательства. / Под общ. ред. В.Ф. Миронова. – М.: Издательство НОРМА, 2001.
144. Митюков М.А. Акты Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации: общая характеристика и статистический анализ // Журнал российского права. – 2001. – №6.
145. Михайловская И. Права личности – новый приоритет Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации // Российская юстиция. – 2002. – №7.
146. Михлин А. Уголовно-исполнительный кодекс: общие положения // Российская юстиция. – 1997. – №4.
147. Мордовец А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина. – Саратов, 1996.
148. Мюллерсон Р.А. Права человека: идеи, нормы, реальность. – М., 1991.
149. На пути к региональному Уполномоченному по правам человека / Под ред. А.Ю. Сунгурова. – СПб.: Норма, 2000.
150. Национальный вопрос и государственное строительство: проблемы России и опыт зарубежных стран. – М.: Издательство МГУ, 2001.
151. Невский В.В. Борьба с преступностью. Анализ законодательства // Гражданин и право. – 2000. – №2, 3.
152. Нерсисянц В.С. Философия права. – М.: ИНФРА-М – НОРМА, 1997.
153. Ноженко О. Судьи голосуют за состязательность // Российская юстиция. – 2001. – №11.

154. Общая теория прав человека / Рук. авт. колл. и отв. ред. Е.А. Лукашева. – М.: НОРМА, 1996.
155. Овсян Ж.И. Критерии конституционной ответственности. Часть I, II // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2001. – №4; 2002. – №1.
156. Овчинников И.И. Российское гражданство: новый правовой статус // Гражданин и право. – 2002. – №9/10.
157. Окуньков Л.А., Роцин В.А. Вето Президента: научно-практическое пособие. – М.: Городец. Формула права, 1999.
158. Орловский Ю.П. Трудовой кодекс Российской Федерации – важный этап реформы трудового законодательства // Журнал российского права. – 2002. – №8.
159. Павлушкин А. Прием в гражданство и «приказное» правотворчество // Законодательство и экономика. – 2002. – №9.
160. Подольный Н. Новый УПК – новая идеология уголовного процесса // Российская юстиция. – 2002. – №11.
161. Права человека / Отв. ред. Е.А. Лукашева. – М.: НОРМА, 1999.
162. Права человека в России – международное измерение. Вып.1. – М., 1995.
163. Права человека в России: декларации, нормы, жизнь. – М., 1999.
164. Права человека: время трудных решений. – М., 1991.
165. Права человека: итоги века, тенденции, перспективы / Рук. авт. колл. и отв. ред. Е.А. Лукашева. – М.: НОРМА, 2002.
166. Право и гражданское общество в современной России: Сборник научных статей / Под общ. ред. Г.В. Мальцева. – М.: Изд-во РАГС, 2003.
167. Развитие института Уполномоченного по правам человека в российских регионах / Под ред. А.Ю. Сунгурова. Приложение к журналу «Северная Пальмира». – СПб., 1999.
168. Рассказов Л.П., Упоров И.В. Естественные права человека. – СПб.: Лексикон, 2001.
169. Российское гуманитарное право / В.Н. Белоновский, Н.А. Ефремова, Н.И. Косякова и др.; под ред. Ю.А. Тихомирова (отв. ред.), Н.И. Архиповой, Н.И. Косяковой. – М.: «ПРИОР», 1998.
170. Россия на рубеже веков: укрепление государственности. / Под ред. проф. А.Н. Соколова. – Калининград: «Янтарный сказ», 2001.
171. Ростовщиков И.В. Права личности в России: их обеспечение и защита органами внутренних дел. – Волгоград, 1997.
172. Ручейков В.К. Правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации и практическая деятельность в области предоставления убежища // Аналитический Вестник Совета Федерации. – 2003. – №9 (202).

173. Сабанин С.Н. Амнистия и помилование в уголовном законодательстве России // Государство и право. – 1995. – №11.
174. Саидов А.Х. Общепризнанные права человека / Под ред. И.И. Лукашука. – М.: МЗ ПРЕСС, 2002.
175. Салищева Н.Г., Хаманева Н.Ю. Административная юстиция, административное судопроизводство // Государство и право. – 2002. – №1.
176. Славин В.Н. Ответственность государственной власти перед обществом // Государство и право. – 2000. – № 12.
177. Стариллов Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. – М.: НОРМА, 2001.
178. Судебная защита прав и свобод. Научно-практическое пособие / Отв. ред. В.П. Кашепов. – М.: НОРМА, 1999.
179. Сунгуров А.Ю. Сравнительный анализ института омбудсмана // Развитие института Уполномоченного по правам человека в российских регионах / Под ред. А.Ю. Сунгурова. Приложение к журналу «Северная Пальмира». – СПб., 1999.
180. Сунгуров А.Ю. Структуры гражданского общества и становление института Уполномоченного по правам человека в Российских регионах. – СПб, 2000.
181. Тарасова Е.П. «Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации»: новый импульс развития федерализма // Бюллетень права и публичной политики. – 2002. – Вып. 9.
182. Тихомиров Ю. Административное судопроизводство в России: перспективы развития // Российская юстиция. – 1998. – №8.
183. Ткачев В. В Ростовской области создается региональная модель ювенальной юстиции // Российская юстиция. – 2002. – №2.
184. Ткачевский Ю.М. Помилование // Законодательство. – 2003. – №3, 4.
185. Ткаченко В.И. Пробелы в новом Уголовном кодексе России // Законодательство. – 1997. – №3.
186. Токанова А.В. Право гражданина на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов исполнительной власти // Журнал российского права. – 2001. – №11.
187. Трунов И.Л. Новый УПК: нормы о праве на защиту нуждаются в уточнении // Журнал российского права. – 2001. – №11.
188. Туманов В.А. Европейский Суд по правам человека. Очерк организации и деятельности. – М.: НОРМА, 2001.
189. Фомина С.В. Демократия и права человека. Право на свободу совести и свободу вероисповедания // Гражданин и право. – 2000. – №1.
190. Фролов Е.С. Обращения граждан как форма их участия в управлении делами государства // Гражданин и право. – 2000. – №6.
191. Хабибулин А.Г., Рахимов Р.А. Государственная идентичность как элемент правового статуса личности // Государство и право. – 2000. – №5.

192. Хаманева Н.Ю. Новый Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Новое в законодательстве // Гражданин и право. – 2002. – №9/10.
193. Хаманева Н.Ю. Правовой институт уполномоченного по правам человека // Гражданин и право. – 2000. – №6.
194. Хаустова О.И. Административная юстиция: какой ей быть в России // Бюллетень института права и публичной политики. – 2002. – Вып.9. – Июль.
195. Чайка Ю.Я. В целях укрепления российской государственности // Закон и право. – 2002. – №9.
196. Черниченко С.В. Права человека и гуманитарная проблематика в современной дипломатии // Московский журнал международного права. – 1992. – №3.
197. Черныш М.Ф. К проблеме эмпирических исследований гражданского общества // Проблемы формирования гражданского общества. – М., 1993.
198. Чернышова О. Жалобы против России в Европейском Суде по правам человека // Российская юстиция. – 2002. – №4.
199. Чиркин В.Е. Общечеловеческие ценности и современное государство // Государство и право. – 2002. – №2.
200. Шейнин Х. Новые аспекты судебной защиты прав и свобод граждан // Российская юстиция. – 1996. – №8.
201. Ширинский С.Ф. Мировые суды: организация и процессуальная деятельность // Адвокат. – 2002. – №7.
202. Шурыгин А. Суд присяжных должен действовать на всей территории России // Российская юстиция. – 2000. – №4.
203. Эбзеев Б.С. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства: Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации / Отв. ред. Б.С. Эбзеев: В 2 т. – М., 2000.
204. Юрьев С.С. Правовой статус национальных меньшинств (теоретико-правовые аспекты). – М., 2000.
205. Яковлев В. На очереди – обеспечение доступности и повышение качества правосудия // Российская юстиция. – 2001. – №11.