

М.В. МАРХГЕЙМ

**ЗАЩИТА ПРАВ И СВОБОД
ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В
СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ:
*системная конституционная модель,
проблемы ее функционирования и
совершенствования***

РостИздат

2005

ББК 87.7
М 30

Научный редактор –

*Заслуженный работник высшей школы РФ
доктор юридических наук профессор Ю.М. Прусаков*

Рецензенты:

доктор юридических наук профессор Л.В. Акопов

Заслуженный деятель науки РФ

доктор политических наук профессор А.В. Понеделков

ISBN 5-7509-0078-9

Мархгейм М.В. Защита прав и свобод человека и гражданина в современной России: системная конституционная модель, проблемы ее функционирования и совершенствования. Монография. – Ростов-на-Дону: Ростиздат, 2005. – 198 с.

Данная монография является очередным этапом исследования комплекса конституционных проблем, связанных с защитой прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.

В работе раскрыто понятие, концептуальные основы конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина в России, охарактеризованы ее ключевые компоненты, правозащитная структура российского общества и государства. Исследован способ функционирования конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина и выявлена специфика правозащитной деятельности субъектов различной правовой природы. Проанализировано российское законодательство, содержащее нормы о защите прав и свобод лиц, находящихся под юрисдикцией России, приведена практика правозащитной деятельности ключевых государственных структур.

Адресована научным и практическим работникам, аспирантам, студентам, а также всем, кто интересуется вопросами защиты прав и свобод человека и гражданина в России.

ISBN 5-7509-0078-9

© Мархгейм М.В., 2005

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | |
|--|-------|
| Введение | _____ |
| I. Концепция конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации | _____ |
| 1.1. Понятие и концептуальное обоснование конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина в России | _____ |
| 1.2. Компоненты отечественной конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина | _____ |
| 1.3. Правозащитная структура российского общества и государства | __ |
| 1.4. Правозащитная деятельность как способ функционирования конституционной системы защиты прав и свобод личности и проблемы ее конституционного регулирования | _____ |
| 1.5. Самозащита как конституционный вид правозащитной деятельности | _____ |
| II. Формирование и совершенствование российской конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина: анализ, проблемы, тенденции | _____ |
| 2.1. Правовое обеспечение конституционной защиты лиц, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации | _____ |
| 2.2. Законодательное регулирование защиты конституционных прав и свобод в России | _____ |
| 2.3. Совершенствование процессуальных основ конституционной защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации | _____ |
| 2.4. Международные стандарты защиты прав и свобод человека и опыт их имплементации в современной России | _____ |
| III. Роль правозащитных полномочий государственных органов в механизме функционирования российской конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина | _____ |
| 3.1. Президент Российской Федерации как гарант прав и свобод человека и гражданина | _____ |
| 3.2. Роль законодательных (представительных) органов власти в защите прав и свобод человека и гражданина | _____ |
| 3.3. Функции исполнительных, правоохранительных и судебных органов в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина | _____ |
| 3.4. Институт уполномоченного по правам человека | _____ |
| Заключение | _____ |
| Список использованной литературы | _____ |

ВВЕДЕНИЕ

Более чем десятилетняя практика реализации правозащитных норм и принципов Конституции РФ, развивающего ее положения законодательства, равно как и деятельность государственных и негосударственных структур по защите прав и свобод человека и гражданина наглядно показали, что существенного положительного сдвига в этой сфере, к сожалению, не наступило, а ряд правозащитных позиций прямо утрачен.

Сложившаяся ситуация требует правового осмысления и переосмысления причин того, почему в Российской Федерации, вставшей на путь серьезных системных преобразований, не произошло качественного развития конституционных положений, направленных на защиту прав и свобод человека и гражданина.

Традиционное исследование комплекса проблем в сфере прав человека в формате конституционного триединства «признание-соблюдение-защита», которым определена конституционная обязанность Российского государства по отношению к правам и свободам человека и гражданина, не принесло значимых практических результатов. Изменение ситуации связывается автором с необходимостью детальной самостоятельной разработки каждой из названных Конституцией РФ составляющих (признание, соблюдение, защита), поскольку их цели, назначение, сущность и правовые механизмы весьма рознятся. Поэтому для предметной разработки проблематики из общей конституционной системы прав и свобод человека и гражданина целесообразно выделить систему их защиты. Она, основанная на высшей ценности человека, его прав и свобод, представляет собой упорядоченную совокупность взаимодействующих правозащитных элементов – норм, принципов, субъектов, институтов, гарантий – и обладает в этой связи особыми свойствами. Функционирует конституционная система защиты прав и свобод человека и гражданина посредством правозащитной деятельности, которая имеет свои качественные характеристики, обусловленные конституционными целевыми установками.

Самостоятельное рассмотрение конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина актуализировано в России неудовлетворительным качеством такой защиты уполномоченными на то институтами, имеющими различную правовую природу.

В условиях сложных социально-экономических преобразований, на путь которых встала Россия, наиболее остро проявилось безответственное отношение органов государственной власти к защите коренных интересов многонационального народа России. Именно об этом свидетельствуют более 1,5 млн ежегодных обращений граждан, адресованных Президенту РФ, палатам Федерального Собрания и Правительству РФ. Систематически растет число обратившихся за защитой к федеральному Уполномоченному по правам человека в связи с нарушениями их прав

органами исполнительной власти. Индекс произвола правоохранительных органов, отражающий обеспокоенность граждан стать жертвой насилия с их стороны, весьма высок. В этой связи от Российского государства требуется комплекс конституционно обусловленных действенных мер по кардинальному изменению ситуации, сложившейся в сфере защиты конституционных прав человека.

Весомый аргумент в пользу актуальности предпринятого исследования состоит в том, что современной российской действительности свойственно многообразие различных структур, непосредственно занимающихся защитой прав и свобод человека и гражданина или заявляющих о своей озабоченности состоянием дел в данной сфере. Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Федерации, муниципальные органы власти, институты гражданского общества, отдельные правозащитники и лица, самостоятельно защищающие свои права и свободы, в совокупности составляют организационную структуру всей правозащитной деятельности в России. Общность их цели – защита прав и свобод человека – объективирует взаимодействие названных субъектов. Однако до сих пор не произошло осознания того, что все звенья правозащитной структуры являются существенными частями единого механизма, что от конструктивности их взаимодействия во многом зависит качество конституционной правозащитной системы Российской Федерации.

Конституционная система защиты прав и свобод человека и гражданина в РФ страдает также из-за отсутствия когерентных средств, методов и приемов защиты, прибегая к которым можно своевременно пресечь и эффективно восстановить поправленные права, свободы и законные интересы каждого. Без этого названная система не может эффективно функционировать и адекватно развиваться и совершенствоваться.

Вышеприведенные положения свидетельствуют о том, что в Российской Федерации сложилась неблагоприятная обстановка с реализацией конституционных позиций, определяющих систему защиты прав и свобод человека. Это ставит перед юридической наукой задачи по ее комплексному анализу, по разработке действенных правозащитных механизмов, опирающихся на конституционные нормы, по законодательному развитию конституционных правозащитных принципов. Требуется серьезный критический анализ действующего российского законодательства, направленного на обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина в России, с целью последовательного введения его в конституционное русло. Востребовано также принятие новых федеральных законов, способных устранить имеющиеся противоречия в правозащитной системе России и дополнить механизмы формирования цельного убедительного правозащитного пространства – необходимой основы для эффективной правозащитной деятельности всех ее конституционных субъектов.

Осмысление сути и предназначения правозащитной деятельности как способа функционирования конституционной системы защиты прав и свобод человека гражданина позволит выбрать такой ее курс, который приблизит к восприятию ее населением как практически достижимой в реальности, вне зависимости от принадлежности правозащитников к публичной (государственной, муниципальной) или непубличной (институты гражданского общества) подсистемам.

Степень научной разработанности проблемы определена устойчивым вниманием исследователей – представителей разных стран, поколений и научных направлений – к сфере защиты прав и свобод человека. В различные исторические периоды в центре внимания ученых находились те или иные аспекты проблемы, связанной с правами и свободами человека и гражданина, предлагались и обосновывались различные способы их решения. Однако, несмотря на полученные положительные результаты проведенных исследований, которые существенно продвинули вперед решение проблем в сфере прав человека, сохранились те из них, которые требуют более пристального научного внимания. В частности, изучение уровня и качества защиты прав и свобод человека и гражданина в России носит недостаточно последовательный, системный характер. Это обусловлено не только особенностями становления российской государственности в прошлом и настоящем, но и «вызовами новейшего времени», необходимостью следовать международным (универсальным и европейским) стандартам защиты прав и свобод человека и гражданина в современной России.

Современные научные исследования в данной сфере посвящены преимущественно рассмотрению «конституционного каталога» прав и свобод человека и гражданина в России; некоторым внутригосударственным и международным механизмам защиты прав человека; проблемам защиты отдельных прав определенных категорий лиц; правам человека в контексте национальных и федеративных отношений. Данные аспекты существенны при формировании целостного представления о столь сложном феномене, каковым являются права и свободы человека и гражданина, и о таком неоднозначном механизме, как их защита. Последняя в отечественной государственно-правовой науке традиционно рассматривалась, во-первых, как составляющая института конституционных прав и свобод человека и гражданина, во-вторых, в связке с их признанием и соблюдением.

С учетом современных реалий, возникла необходимость самостоятельного исследования конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина. Его результаты помогут государственным и муниципальным органам, общественным объединениям и правозащитным организациям не имитационно и по наитию, а на научно-обоснованных началах активно и эффективно включиться в правозащитный процесс. Данный подход важен для формирования действенного правозащитного

инструментария и становления демократического правового российского государства.

I. КОНЦЕПЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ СИСТЕМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1. Понятие и концептуальное обоснование конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина в России

Исследование различных аспектов прав и свобод человека – задача неисчерпаемая. Протагоровская сентенция «человек – мера всех вещей» в поэтапном историческом развитии обрела современное звучание – «человеческое измерение», так участники СБСЕ (ОБСЕ) назвали комплекс вопросов в сфере взаимоотношений, связанных с правами человека¹.

Определение человека в качестве «мерила» сопряжено с выявлением системообразующих звеньев, обеспечивающих механизм защиты этого статуса. Комплексное решение поставленной задачи, по мнению автора, связано с рассмотрением конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина в самостоятельном формате. Отметим, что в конституционной науке глубже и последовательнее разработана теория прав и свобод человека². Выводы, сделанные учеными в данной сфере, систематизация научного знания о их природе и сущности, о принципах определения правового статуса, классификация прав человека, создают импульс для совершенствования правозащитных механизмов реализации таких прав, поиска адекватных и доступных процедур, прибегая к которым, человек действительно может почувствовать себя, по конституционному определению, «высшей ценностью».

Исходя из ст.2 Конституции РФ, признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина составляют обязанность государства.

¹См.: Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (1990 г.); Документ Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (1991 г.) // Права человека и судопроизводство. Собрание международных документов. – Warsaw: OSCE, 1998. – С.29-44; 65-80.

²См.: Мюллерсон Р.А. Права человека: идеи, нормы, реальность. – М., 1991; Общая теория прав человека / Рук. авт. колл. и отв. ред. Е.А. Лукашева. – М.: НОРМА, 1996; Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. – М.: Издательство МГУ; Издательская группа ИНФРА-М – НОРМА, 1997; Права человека / Отв. ред. Е.А. Лукашева. – М.: НОРМА, 1999; Лейбо Ю.И., Толстопятенко Г.П., Экштайн К.А. Права и свободы человека и гражданина. – М., 2000; Рассказов Л.П., Упоров И.В. Естественные права человека. – СПб.: Лексикон, 2001; Права человека: итоги века, тенденции, перспективы / Рук. авт. колл. и отв. ред. Е.А. Лукашева. – М.: НОРМА, 2002; Саидов А.Х. Общеизвестные права человека / Под ред. И.И. Лукашука. – М.: МЗ ПРЕСС, 2002; др.

Конституционное употребление слова «обязанность» в единственном числе при фактическом распространении ее (обязанности) на признание, соблюдение и защиту ориентирует на их триединое восприятие и исследование. Такой подход доминировал в изучении проблем, отражающих взаимоотношения государства и индивида по поводу реализации прав и свобод последнего. Более чем десятилетний опыт изучения и осуществления ст.2 Конституции РФ в традиционном формате показал, что существенного положительного изменения обстановки в сфере прав и свобод человека и гражданина не произошло. Они по-прежнему нарушаются представителями власти, вследствие чего у индивидов формируется недоверие к государству, отторгаются его инициативы, включая и правозащитные. Подобное развитие событий отдаляет Российскую Федерацию от качества правового государства и ослабляет его; мешает людям осознать себя значимыми фигурами гражданского общества и отстаивать свои законные интересы; создает угрозу серьезного, вплоть до драматического, противопоставления России и ее граждан. Во избежание этого требуются дополнительные аргументы, опираясь на которые можно повысить корреляцию интересов человека (общества) и государства, укрепить конституционные правозащитные механизмы, возводящие непреодолимые правовые барьеры для властного произвола. Наиболее убедительные из этих доводов могут быть выявлены при научном осмыслении комплекса вопросов, который может быть определен как конституционная система защиты прав и свобод человека и гражданина в России.

Значимость такой защиты прав и свобод человека и ее существенное содержательное отличие от признания и соблюдения ориентируют на особый исследовательский подход. Он выражается в самостоятельной по отношению к признанию и соблюдению системной разработке конституционной защиты прав и свобод человека и гражданина. То есть рассматриваться будет не триединая – признание-соблюдение-защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность Российского государства, а отдельно взятая обязанность-защита. В поддержку такого формата изучения выступает следующее. Во-первых, каждая из закрепленных в ст.2 Конституции РФ составляющих обязанности нашего государства побуждает его к определенным характерным действиям. Так, осуществление обязанности-признания проявляется в конституционном и законодательном закреплении прав и свобод человека и гражданина; реализация обязанности-соблюдения признанных государством прав и свобод требует от него создания и развития соответствующих гарантий и установления юридических механизмов их реализации; несение обязанности-защиты актуализируется тогда, когда возникают препятствия к осуществлению прав и свобод и прямые их нарушения, и выражается в ликвидации нарушений, в наказании виновных в таких нарушениях, в восстановлении нарушенных прав и свобод.

Во-вторых, осуществление обязанности-признания, обязанности-соблюдения и обязанности-защиты обеспечивается различными субъектами. Исходя из конституционных положений, прерогатива признания прав и свобод человека и гражданина принадлежит государству и его законодательным органам. В реализацию обязанности-соблюдения наряду с названными субъектами включаются органы исполнительной власти, местного самоуправления, их должностные лица. Обязанность-защита обеспечивается еще более широким кругом субъектов: к вышеназванным присоединяются судебные органы, прокуратура, Уполномоченный по правам человека в РФ.

В-третьих, обязанность-признание, обязанность-соблюдение и обязанность-защита имеют особенности функционирования. Так, конституционное признание прав и свобод человека и гражданина осуществляется одноактно, и от Российского государства не требуется регулярного подтверждения заявленной им в ст.2 и ч.1 ст.17 Конституции РФ позиции. Соблюдение прав и свобод – сложный непрерывный процесс, имманентный деятельности органов власти. Согласно ст.18 Конституции РФ, права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления, а также обеспечиваются правосудием. Соблюдение прав и свобод человека и гражданина требует правомерного, конституционно и законодательно определенного поведения публичных и иных субъектов.

Обязанность-защита прав и свобод человека и гражданина, напротив, является продуктом противоправного поведения. Она актуализируется тогда, когда допущено посягательство на права и свободы лица или их прямое нарушение. Обязанность-защита может возникать как по инициативе публичных структур и их полномочных представителей, так и тех, чьи права и свободы нарушены. Реализация обязанности-защиты требует учета целого комплекса обстоятельств, в числе которых особенности статуса лица, чьи права и свободы нарушены; категория поправных прав и свобод; вид и соответствующие ему средства юридической защиты. Конституцией РФ (ч.1 ст.45) гарантируется государственная защита прав и свобод человека и гражданина, в механизме которой особо подчеркнута судебная защита (ч.1 ст.46).

Присущие обязанности-защите особый динамизм, субъектная и процессуальная вариативность, вытекающие из вышеприведенных доводов, также ориентируют на ее самостоятельную научную разработку на системной основе. Такой подход не противоречит «букве» и «духу» Конституции РФ и подкрепляется острой практической необходимостью повысить эффективность конституционной защиты нарушенных прав и свобод в Российской Федерации.

Основной гарантией формирования единой системы защиты прав и свобод человека и гражданина является конституционное закрепление ее

ведущих параметров. Правозащитные позиции ныне действующей Конституции РФ, со свойственным им аксиологическим предпочтением человека, его прав и свобод, можно признать демократическим завоеванием современной российской государственности.

Следует отметить, что Конституция РФ 1993 г. впервые в отечественном конституционализме ограничила роль государства в установлении прав человека и гражданина, но существенно повысила значимость и ответственность первого в обеспечении соблюдения и защиты этих прав и свобод. В ней учтены теоретические основы естественноправовой доктрины прав человека: они принадлежат людям от рождения и неотчуждаемы (ч.2 ст.17). Это является сущностным ориентиром в регулировании их защиты, поскольку означает невозможность приобретения, передачи. В качестве содержательного элемента неотчуждаемости прав и свобод человека называют недействительность отказа от них³.

Требуется уточнить, что конституционная защита прав и свобод человека и гражданина занимает особое место среди иных видов такой юридической защиты. Это прежде всего обусловлено позицией самой Конституции РФ, закрепляющей собственное верховенство на всей территории России (ч.2 ст.4), свою высшую юридическую силу, прямое действие и применение на всей территории страны (ч.1 ст.15). Данные положения распространяются и на нормы о защите прав и свобод человека и гражданина.

На специфику конституционной защиты прав и свобод человека и гражданина указывает программный характер Конституции Российской Федерации. В ней отражены приоритетные направления развития общества и государства, возведены в ранг высшей ценности человек, его права и свободы. Следовательно, Конституция РФ направлена на защиту человека во всех его сущностных ипостасях (биологическое существо, личность и гражданин), как обладателя всего спектра естественных и позитивных прав. В Конституции России совершенно определенным образом находит свое выражение функция защиты прав и свобод человека, поскольку, как отмечает Ю.А. Тихомиров, именно «публичное право устанавливает механизм и процедуры юридической защиты всех субъектов права»⁴. Отраслевыми нормами, принимаемыми на основе конституционных принципов с учетом конкретных отраслевых задач,

³См., например, Кикоть В.А. Комментарий к ст. 2 // Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. В.Д. Карповича. – М.: Юрайт-М; Новая Правовая культура, 2002; Комментарий к ст.17 // Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. Л.А. Окунькова. – М.: БЕК, 1994.

⁴Тихомирова Ю.А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал российского права. – 2001. – №5. – С.5.

устанавливаются конкретные субъекты и объекты защиты прав человека, формы и методы ее осуществления.

Значимость конституционной защиты прав и свобод человека и гражданина в России связана также с организующим характером Конституции РФ, которая, по оценке А.А. Макушина, мобилизует правозащитный потенциал всех отраслей права, активизируя весь процесс защиты прав и свобод человека и вовлекая в него все институты общества и субъекты права, в том числе и международные⁵.

Приведенные видовые особенности конституционной защиты прав и свобод человека и гражданина не являются достаточными для проникновения в существо изучаемого явления, для раскрытия его содержания. Постигание этих и иных глубинных проблем автор связывает с исследованием конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина в России.

Для осуществления такой разработки требуется прежде всего понятийная четкость. В данном случае конструктивно взять за основу общетеоретическое понимание системы как множества закономерно связанных друг с другом элементов, представляющего собой определенное целостное образование, единство⁶.

Исходя из такой дефиниции, а также учитывая внутреннюю логику, закономерности и особенности определяемого феномена, конституционная система защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации представляет собой целостную конституционно обусловленную упорядоченную совокупность взаимодействующих звеньев правового механизма, деятельность которого направлена на защиту нарушенных прав и свобод лиц, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации, и достижение в стране состояния их реальной защищенности.

Параметры такой системы обусловлены прежде всего конституционными нормами, посредством которых формализованы апробированные цивилизацией правозащитные идеи, а также средства, методы и приемы защиты прав и свобод человека и гражданина со стороны различно мотивированных субъектов неодинаковой правовой природы.

Конституционная система защиты прав и свобод человека в силу ее самостоятельного (по отношению к конституционному институту прав и свобод) исследования нуждается в отдельном концептуальном обосновании. 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

⁵Макушин А.А. Конституционная защита прав и свобод человека: подходы к понятию // Конституционное и муниципальное право. – 2004. – №4. – С.23.

⁶См.: Словарь иностранных слов. – 13-е изд., стереотип. – М.: Рус. яз., 1986. – С.459; Толковый словарь русского языка / Под ред. Д.Н. Ушакова. В 3 т. Т.3. – М.: Вече – Мир книги, 2001. – С.195-196.

произведения, научного труда и т.д.⁷; определенный способ понимания, трактовки каких-либо явлений, основная точка зрения, руководящая идея для их освещения; ведущий замысел, конструктивный принцип различных видов деятельности⁸; замысел, теоретическое построение; то или иное понимание чего-нибудь⁹. 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 объяснению¹⁰. 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 техники¹¹. 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 свобод человека¹². Концепции могут приниматься на различных уровнях: на ведомственном¹³, субъектов РФ¹⁴, муниципальном¹⁵. Их анализ показал,

⁷См.: Словарь иностранных слов. – 13-е изд., стереотип. – М.: Рус. яз., 1986. – С.252.

⁸См.: Советский энциклопедический словарь. 4-е изд. – М.: «Советская энциклопедия». 1988. – С.625.

⁹См.: Толковый словарь русского языка. / Под ред. Д.Н. Ушакова: В 3 т. – Т.1. – М.: Вече - Мир книги, 2001. – С.561.

¹⁰Богданова Н.А. Система науки конституционного права. – М.: Юристъ, 2001. – С.189.

¹¹См.: Сандевуар П. Введение в право. – М., 1994. – С.167.

¹²См., 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

¹³См., 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.

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.

Поскольку правовое государство немислимо без примата человека, его прав и свобод, то совершенно естественно, что ст.2 Конституции РФ устанавливает ценностные приоритеты в его пользу, подкрепляя это положением, что не только признание, соблюдение прав и свобод человека, но и их защита – обязанность государства. В контексте исследуемых проблем обратимся к выявлению подходов к определению термина «защита», который трактуется по-разному. Так, в словарях, в правовых актах¹⁶ и официальных документах¹⁷ оно приводится в

(приложение к приказу Минобразования РФ от 11 февраля 2002 г. №393) // Приложение к журналу «Вестник образования». – 2003. – Март.

¹⁴См., 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).

¹⁵См., 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.

¹⁶См., 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.

¹⁷См., например, Послание Президента Федеральному Собранию РФ от 26 мая 2004 г. О важнейших общенациональных задачах // Российская газета. – 2004, – 27 мая; Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 16 мая 2003 г. // Российская газета.

сопряжении с чем-либо или с кем-либо. Например, защита граждан за границей, защита Отечества, защита от обвинения в преступлении¹⁸. 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 Республики¹⁹), защита безопасности граждан (ч.2 ст.6 Конституции Королевства Нидерландов²⁰), защита права собственности (ст.8 Конституции Республики Армения²¹), защита жизни человека (ст.27 Конституции Украины²²) и др.

Поскольку в любом из приведенных вариантов речь идет об определенной форме активности установленного субъекта (круга субъектов), то представляется более продуктивным исследование сущностных характеристик «защиты» через глагол «защищать». «Защищать: 1. оборонять, ограждать от враждебных, неприязненных действий, от неприятеля... 2. Выступать в суде в качестве чьего-нибудь защитника; 3. вступаться за кого-что-нибудь, отстаивать кого-что-нибудь»²³. Это позволяет заключить, что защита понимается как в узком, так и в широком смысле слова и актуализируется в случаях, связанных с нарушениями социальных норм, разновидностью которых являются нормы права. В узком смысле слова защита понимается как вид процессуальной деятельности; в широком – как конституционная обязанность государства, системная деятельность правозащитных структур и т.п. Защита государством конституционных прав и свобод человека и гражданина от противоправных посягательств – это, наряду с охраной, стадия процесса их реализации.

В научной литературе термины «охрана» и «защита» обрели различное толкование, что актуализирует уточнение их содержания. Анализ научных подходов показал, что они рассматриваются

– 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 апр.

¹⁸См.: Конституционное право. Энциклопедический словарь / Отв. ред. и рук. авт. колл. С.А. Авакьян. – М.: НОРМА, 2000. – С.223-224.

¹⁹Конституция Португальской Республики // Конституции государств Европейского Союза. – М.: НОРМА, 1999. – С.523.

²⁰Конституция Королевства Нидерландов // Конституции государств Европейского Союза. – М.: НОРМА, 1999. – С.477.

²¹Конституция Республики Армения // Конституции государств СНГ и Балтии. – М.: Юристъ, 1999. – С.87.

²²Конституция Украины // Конституции государств СНГ и Балтии. – М.: Юристъ, 1999. – С.480.

²³Толковый словарь русского языка / Под ред. Д.Н. Ушакова: В 3 т. – Т.1. – М.: Вече - Мир книги, 2001. – С.426.

исследователями или как тождественные²⁴, или «защита» – более узкое понятие, чем с «охрана»²⁵, либо каждое из них наделяется самостоятельным содержанием²⁶. Последний, исходя их выше приведенных доводов, представляется нам наиболее точным.

А.М. Ларин отмечает, что в наиболее общем смысле защита есть противодействие незаконным нарушениям и ограничениям прав, свобод и интересов личности, предупреждение этих нарушений и ограничений, а также возмещение причиненного вреда в случае, если предупредить или отразить нарушения и ограничения не удалось²⁷. Представляется, что это определение дано в контексте сложившегося подхода, когда защита рассматривается как часть правоохранительной деятельности, что, на наш взгляд, не способствует специальной разработке и углублению, собственно, правозащитного направления во всех его проявлениях. Кроме того, целесообразнее 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, например, 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. Полагаем, что результат защиты, сведенной до «возмещения причиненного вреда» существенно ограничен, ведь защита прав и свобод человека и гражданина может быть связана с приведением законодательства, нарушающего последние, в соответствие с конституцией, привлечением к ответственности субъектов, допустивших подобные нарушения и т.п.

В.Н. Бутылин под защитой понимает принудительный способ осуществления права, применяемый в установленном законом порядке компетентными органами в целях восстановления нарушенного права²⁸. Однако данный подход не охватывает такой конституционный институт, как самозащита, который не всегда сопряжен с правозащитной деятельностью компетентных органов.

²⁴См.: 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.

²⁵См.: Бутылин В.Н. Институт государственно-правовой охраны конституционных прав и свобод // Журнал российского права. – 2001. – №12.

²⁶См.: 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. дис... канд. юрид. наук. – М., 1972. – С.11-15.

²⁷См.: Ларин А.М. Защита прав человека и гражданина в уголовном судопроизводстве // Общая теория прав человека / Рук. авт. колл. и отв. ред. Е.А. Лукашева. – М.: НОРМА, 1996. – С.169.

²⁸См.: Бутылин В.Н. Указ. соч.

С.С. Алексеев считает, что защита права – это государственно-принудительная деятельность, нацеленная на восстановление нарушенного права, обеспечение исполнения юридической обязанности²⁹. В данном определении, сформулированном задолго до новых конституционных подходов, также не принят во внимание институт самозащиты, равно как и не учтена правозащитная роль органов местного самоуправления, которые, согласно ст. 12 Конституции РФ, не входят в систему органов государственной власти.

Поскольку защита прав и свобод человека и гражданина – конституционная обязанность государства, логичнее связать ее с функциями государства, в которых проявляется та роль, которую государство играет в решении основных вопросов общественного развития, в удовлетворении разнообразных интересов населения страны. Функции государства традиционно соотносятся с основными задачами, стоящими перед ним на том или ином этапе его развития, и рассматриваются как средство их реализации³⁰. Непреложность осуществления конституционной правозащитной обязанности государства требует оформления правозащитной функции государства в качестве самостоятельного направления его деятельности.

Для обоснования такого взгляда на защиту следует выявить общие черты и особенные характеристики правозащитной и охранительной функций, привести доводы в пользу их обособления. Несомненно, общими для них являются правовая природа и конституционный приоритет, в первую очередь, человек и гражданин, а также само государство и его различные структуры. Объединяет данные функции и нацеленность на установление режима законности как системного состояния правового государства и как условия защиты прав и свобод человека. Однако в связи с последним положением уже проявляются особенные черты: права и свободы охраняются непрерывно, а защищаются только тогда, когда нарушаются; охрана – это установление общего правового режима, а защита – меры, предпринимаемые в случаях, когда права и свободы человека нарушены или оспорены³¹.

Будучи правовыми категориями, и охрана прав и свобод человека, и их защита сопряжены с применением специальных мер, не совпадающих по времени, по субъектам реализации, по содержанию и по форме. Понятие «меры защиты» раскрывается в литературе неоднозначно. А.С. Мордовец включает в это понятие и восстановление нарушенного права, и меры процессуального принуждения³². О.Э. Лейст полагает, что данное

²⁹ Алексеев С.С. Общая теория права. – Т. 1. – М., 1981. – С. 280.

³⁰ См.: 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.

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

³² Мордовец А.С. Указ. соч. – С.223.

понятие, если из мер защиты исключить меры пресечения, по существу тождественно понятию «правовосстановительные санкции»³³. А.М. Ларин признает синонимами понятия «защита», «охрана», «юридическая помощь», «устранение опасности»³⁴, с чем, учитывая приведенные выше доводы, согласиться нельзя. Думается, что надо различать данные понятия уже потому, что меры защиты являются правовыми последствиями правонарушений, должны быть адекватными ситуации и соотноситься с субъектом, их применяющим.

Так, если субъекты реализации охранительной функции государства – правоохранительные органы, система которых в России (как и в любом другом государстве) является вполне определенной, то в число субъектов правозащитной функции государства включается также глава государства, законодательные (представительные) органы, широкий круг исполнительно-распорядительных органов различных уровней власти, федеральный, региональные и специализированные уполномоченные по правам человека и др.

Оценивая действие сопоставляемых функций в пространстве, отметим, что охранительная функция государства в теоретических разработках отнесена к его основным внутренним функциям³⁵ и заключается в реализации системы мероприятий, направленных на предупреждение нарушений норм внутригосударственного права. Защитная функция может быть реализована как во внутри государства, так и за его рубежами. Например, согласно ч.2 ст.61 Конституции, Российская Федерация гарантирует своим гражданам защиту за своими пределами³⁶. В подтверждение такой позиции можно привести и то обстоятельство, что в названиях международных актов, связанных с правами человека и в соответствии с ч.4 ст.15 Конституции РФ включенных в ее правовую систему, используется слово не «охрана», а «защита», например, Европейская конвенция защиты прав человека и основных свобод 1950 г.; Рамочная конвенция о защите прав национальных меньшинств 1995 г.

Условием реализации охранительной функции является правомерное поведение субъектов конституционно-правовых отношений. При нарушении оберегаемых правом и законом общественных отношений актуализируется защитная функция государства, что дает основания говорить о ее обусловленности противоправным поведением.

³³Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву. – М., 1962. – С. 113.

³⁴См.: Общая теория прав человека / ... – С. 171.

³⁵См., например, Иванников И.А. Проблемы государства и права России начала XXI века. – Ростов н/Д: Изд-во Рост. ун-та, 2003. – С.186; Васильев А.В. Теория права и государства. – М.: РАГС, 2003. – С.307; Конституционное право. Энциклопедический словарь / Отв. ред. и рук. авт. колл. 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 вузов / Под ред. В.Г. Стрекозова. – М.: ИПП «Отечество», 1993. – С.122.

³⁶См.: Мархгейм М.В. Конституционно-правовые вопросы защиты российских граждан, находящихся за границей. – Ростов н/Д: ЦИТ ПРОНТО, 1997.

Указанные содержательные отличия свидетельствуют в пользу выделения самостоятельной (по отношению к охранительной) правозащитной функции государства. Такое обособление не является самоцелью, а предлагается для упорядочения и развития правозащитной структуры российского общества и государства, для уточнения сложившихся и разработки необходимых правозащитных механизмов и процедур, для совершенствования правозащитной деятельности посредством которой функционирует конституционная система защиты прав и свобод человека и гражданина. Степень решения данных вопросов во многом зависит от глубины проработки концептуальных основ названной системы.

Как уже отмечалось, институт защиты прав и свобод человека и гражданина своим происхождением обязан институту прав и свобод. Они и в материальном, и в процессуальном выражении относятся к явлениям социально-историческим. По справедливому выражению А.И. Ковлера, мы «стоим на фундаменте, заложенном предшествующими поколениями, и с достигнутых высот смутно ощущаем, что его закладка стоила человечеству длительных и мучительных усилий»³⁷. Историческая преемственность правовых воззрений на человека как участника социальной жизни обусловила необходимость анализа возникновения, становления и развития правозащитных идей. При этом следует отметить, что внимание исследователей гораздо чаще обращалось на исторические аспекты формирования естественных и позитивных прав человека, на выявление и формулирование их «исчерпывающего каталога». В контексте такого исследования вырисовывалось также правозащитное содержание проблемы прав человека.

По мнению В.С. Нерсесянца, теория и практика прав человека имеют долгую и поучительную историю. Современная постановка вопроса о последних при всей своей новизне и особенностях, обусловленных современным уровнем и характером мировой цивилизации, опирается на богатый предшествующий опыт человечества, прежде всего в области правовых форм организации общественной и государственной жизни людей, правового способа регулирования социальных отношений³⁸.

Защита прав человека – это необходимый, неотъемлемый и неизбежный компонент всякого права, субъектно-человеческий аспект выражения существа права как особого типа и характерной формы упорядочивания общественных отношений. Следовательно, современная система защиты прав человека является результатом длительного поэтапного исторического развития.

Современные подходы к построению такой системы в России складывались с учетом (а нередко посредством прямого переноса)

³⁷Ковлер А.И. Антропология права. – М.: Норма, 2002. – С.115.

³⁸Нерсесянц В.С. Права человека в истории политико-правовой мысли // Права человека / Отв. ред. Е.А. Лукашева. – М.: НОРМА, 1999. – С.35.

зарубежного опыта. По словам В.С. Нерсисянца, влияние передовой европейской политико-правовой мысли в данном процессе было заметным³⁹; по мнению А.Х. Саидова, фундаментальные понятия, среди которых и права человека, перенесены на российскую государственно-правовую реальность⁴⁰. Е.А. Лукашева отмечает, что ценности европейской цивилизации очень медленно, с большими трудностями начинают внедряться в России и что идея прав человека никогда не была значимой в политических доктринах мыслителей России⁴¹.

О значимости западных правозащитных идей в становлении отечественной концепции защиты прав и свобод человека идут дискуссии. Высказываются мысли, что российские правозащитники 60-80-х гг., исходя из своего собственного опыта, опыта российской истории, российской культуры, сами придумали без всяких западных влияний российскую концепцию прав человека и их защиты⁴². Мнение, что такие права не являются открытием Запада⁴³, выдвигалось и обосновывалось представителями так называемых незападных теорий прав человека⁴⁴.

Думается, что концепция защиты прав и свобод человека имеет корни во многих, если не во всех, культурах и цивилизациях, что система защиты прав и свобод человека и гражданина любой страны зависит от исторического развития ее государственности, характера общественного уклада и политического режима, от культурных, национальных, религиозных, правовых традиций, от уровня интегрированности страны в мировое сообщество и состояния международных отношений.

История российской государственности наглядно свидетельствует, что на ход ее формирования и развития, а также на своеобразие складывающейся в ее рамках политико-правовой культуры существенное воздействие оказали специфика геополитического положения России, ее пространственно-географические характеристики и природно-климатические условия, полиэтничный и поликонфессиональный состав населения, а также быт, традиции и религиозные верования ее народов⁴⁵.

Отечественный опыт в данной сфере убеждает, что уяснение ценности прав и свобод человека и гражданина, необходимости их

³⁹См.: Права человека ... – С.79.

⁴⁰ См.: Саидов А.Х. Общепризнанные права человека ... – С.57.

⁴¹См.: Лукашева Е.А. Генезис идей прав человека и правового государства // Общая теория прав человека ... – С.66-67.

⁴²См.: Фонд «Либеральная миссия». Полная стенограмма ситуационного анализа. Ч. 2 // www.liberal.ru

⁴³См., например, Manglapus R. Human Rights Are Not a Western Discovery // *Worldview*. – 1978. – 4 (Oct.). – P.4-6.

⁴⁴Pollis A., Schwab P. *Human Rights: Cultural and Ideological Perspectives*. – N.Y.: Praeger Publishers, 1980.

⁴⁵См.: Потапенков А.В. Права и свободы человека в контексте истории Российского государства // Права человека в России: декларации, нормы и жизнь. – М., 1999. – С.132.

системной защиты должно идти внутри общества, что автоматический перенос даже самых совершенных правозащитных механизмов не приносит ожидаемых результатов, не приближает Россию к качеству правового государства.

Правозащитное направление конституционного строительства России, касающееся человека, не возникло одномоментно. Так, в Конституции (Основном Законе) РСФСР⁴⁶, слово «право» употреблялось 27 раз, в том числе 18 раз оно адресуется человеку и гражданину. Слово «защита» использовалось лишь дважды применительно к «социалистическому отечеству» и «революции» (ст.20). Конституция (Основной закон) РСФСР 1925 г.⁴⁷, к слову «право» обратилась 29 раз, из них адресовалось человеку и гражданину в 19 случаях, а к слову «защита» – также дважды относительно тех же объектов.

В Конституции (Основном Законе) РСФСР 1937 г.⁴⁸, впервые права человека отражены концентрировано: им была отведена гл. XI, а все предыдущие касались организации государства и государственной власти. В данном тексте Конституции о защите говорится 4 раза: наряду с защитой интересов государства и отечества появляется право обвиняемого на защиту, а также право иностранного гражданина на убежище в РСФСР, если он преследуется за защиту интересов трудящихся.

В Конституции (Основном законе) РСФСР – России 1978 г. (в редакции от 10 декабря 1992 г.)⁴⁹, правам и свободам человека и гражданина посвящалась гл. IV. Признание приоритета прав человека и гражданина РФ было отмечено уже в ее преамбуле, причем слово «защита» использовалось 38 раз, и в 26 случаях оно адресовано социальным субъектам конституционно-правовых отношений.

Контент-анализ текста действующей Конституции России, принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., показал, что слово «защита» упоминается 30 раз, из них 20 – применено к правам человека и

⁴⁶Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским Съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 г.) // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского Правительства РСФСР. – 1918. – №51.

⁴⁷Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (утверждена постановлением XII Всероссийского съезда Советов от 11 мая 1925 г.) // Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского Правительства РСФСР. – 1925. – №30. – Ст.218.

⁴⁸Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (утверждена Постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского съезда Советов от 21 января 1937 г.) // Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского Правительства РСФСР. – 1937. – №2.

⁴⁹Конституция (Основной закон) Российской Федерации - России (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета РСФСР девятого созыва 12 апреля 1978 г.) // Ведомости Верховного Совета Российской Федерации. – 1978. – №29. – Ст.407.

гражданина (например, ст.2, ч.1 ст.45, ч.1 ст.46), национальных меньшинств (п.«в» ст.71, п.«б» ст.72), малочисленных этнических общностей (п.«м» ст.72) и др.

Исходя из результатов проведенного рассмотрения, конституционное изменение ценностных приоритетов, по принципу – исключительно государственные – предпочтительно государственные – предпочтительно человека с учетом его прав и свобод свидетельствует об усилении человекоориентированных начал конституционной концепции защиты прав и свобод человека и гражданина в России. Ее содержательное наполнение осуществляется посредством законодательной конкретизации. Анализ действующего федерального российского законодательства свидетельствует о том, что регулирование различного рода общественных отношений осуществляют порядка 2 тыс. законов. Из них правозащитная роль государства заявлена в названии чуть более 5 % законов. Такая защита адресована особым категориям граждан (инвалидам, детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей; военным пенсионерам РФ и членам их семей, проживающим на территории Латвийской Республики; национальным меньшинствам; переселенцам, трудящимся-мигрантам; гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС); отдельным категориям работников (гражданам, занятым на работах с химическим оружием, работникам организаций угольной промышленности); лицам, оказавшимся в особых условиях (гражданам в условиях чрезвычайного положения и вооруженных конфликтов; населению и территориям в чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера); некоторым должностным лицам (судьям, работникам их аппаратов, должностным лицам правоохранительных и контролирующих органов). Следовательно, приоритет государственной защиты, по-прежнему, касается интересов государства, государственных должностных лиц и рыночных механизмов, а не прав и свобод человека и гражданина непосредственно.

Сложившаяся ситуация наиболее показательна воспроизведена в конституционном тексте присяги Президента РФ (ч.1 ст.82). Являясь гарантом и Конституции РФ, и прав и свобод человека и гражданина (ч.2 ст.80), глава государства клянется «уважать и охранять» права и свободы человека и гражданина, а «защищать» – Конституцию РФ, суверенитет, независимость, безопасность, целостность государства. Защита названных объектов, безусловно, создает благоприятные условия для реализации прав и свобод человека и гражданина, но, думается, что, такие правозащитные акценты в присяге главы государства могут формировать соответствующие приоритеты в правозащитной деятельности иных государственных органов. Это только подтверждает необходимость принятия Концепции защиты прав и свобод человека в России, которая должна отражать общие правозащитные ориентиры Российской Федерации и ее субъектов.

Ранее по поручению Президента РФ, оформленному его распоряжением от 4 апреля 1998 г., был разработан проект Федеральной концепции обеспечения и защиты прав и свобод человека (2000 г.). Это – первый в отечественной истории развернутый документ, сформулировавший основные направления внутренней и внешней политики России в сфере прав человека и содержащий предложения по совершенствованию механизмов и процедур их защиты. Появление данного проекта отражает закономерность необходимости развития правозащитной системы в России. Однако, он так и не изменил статуса «проекта», поэтому на уровне Комиссии по правам человека при Президенте РФ, преобразованной в Совет по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека⁵⁰, вновь возвращаются к разработке этой идеи.

Признавая и положительно оценивая ряд правозащитных позиций, обозначенных в проекте Федеральной концепции обеспечения и защиты прав и свобод человека, целесообразно сформулировать предложения, направленные на формирование в России целостной, эффективной и способной к развитию конституционно обусловленной правозащитной системы.

Отметим, что в названии документа заявляется о двух масштабных задачах одновременно – и «обеспечение», и «защита», – которые обращены на права и свободы только «человека», что противоречит ст.2 Конституции РФ. Далее, учитывая, что «обеспечение» и «защита» имеют принципиальные различия, следует развести данные механизмы по разным документам, приняв отдельно концепцию защиты прав и свобод человека и гражданина. Считаем, что такой подход более конструктивен и в теоретическом, и в практическом отношениях.

Несовершенство проекта Концепции касается также названий и содержания его структурных частей. Неясно, например, почему в нем речь ведется о защите социально-экономических прав населения и о развитии гражданских и политических. Непонятен принцип, по которому оговариваются группы населения, нуждающиеся в неотложной защите своих прав: по степени остроты проблемы для конкретной группы населения; по значимости в обеспечении социально-политической стабильности общества и государства; по реальным возможностям защиты со стороны государства; по конъюнктурным соображениям; или по иным резонам? Считаем, что в концепции должны закладываться принципы о защите прав и свобод человека и гражданина, а не отдельных категорий населения. При всей остроте ситуации с защитой прав и свобод особо

⁵⁰Указ Президента РФ от 6 ноября 2004 г. №1417 «О Совете при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека» // СЗ РФ. 2004. №46 (ч.2). Ст. 4511.

нуждающихся групп населения, нельзя не признавать, что по существу защищаются конституционные права и свободы человека и гражданина, «обремененного» особым статусом. Представляется, что для разработки специального механизма защиты прав и свобод отдельных категорий населения, удачнее использовать ресурсы законодательного регулирования и целевых программ федерального, регионального, межрегионального свойства⁵¹. В рамках целевой программы правозащитные намерения государства и контроль за их исполнением могут быть осуществлены более эффективно.

При дальнейшем рассмотрении проекта концепции выявлено, что совершенствование правозащитной системы и соответствующих ей процедур связывается с судебной защитой прав человека и оказанием юридической помощи, с внесудебной защитой, с неправительственными правозащитными организациями. Вместе с тем, институты несудебной защиты прав человека изложены в проекте весьма узко. В их число включены: Институт Уполномоченного по правам человека в РФ («Парламентский омбудсмен»), Прокуратура РФ, Комиссия по правам человека при Президенте РФ, иные комиссии при Президенте РФ, администрации Президента РФ и Правительства РФ, Министерство юстиции РФ и иные федеральные органы исполнительной власти РФ, неправительственные правозащитные организации. В данный перечень неоправданно не включены Президент РФ – гарант прав и свобод человека и гражданина (ч.2 ст.80 Конституции РФ), органы государственные власти субъектов РФ, региональные и специализированные уполномоченные по правам человека, соответствующие комиссии при главах исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, их должностные лица.

Непоследовательность, противоречивость, пробелы, отмеченные в ряде положений проекта концепции в документах такого характера, по нашему убеждению, воспроизводиться не должны. Концепция как официально принятая в России система взглядов на правозащитную деятельность публичных субъектов и институтов гражданского общества должна носить комплексный характер и внятно отражать правозащитные намерения государства, его соответствующих структур и их представителей.

1.2. Компоненты отечественной конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина

⁵¹См., например, Постановление Правительства РФ от 29 января 2002 г. №70 «О федеральной целевой программе «Старшее поколение» на 2002-2004 годы» // СЗ РФ. – 2002. – №6. – Ст.578; Постановление Правительства РФ от 3 октября 2002 г. №732 «О федеральной целевой программе «Дети России» на 2003 - 2006 годы» // СЗ РФ. – 2002. – №41. – Ст.3984; Постановление Правительства РФ от 14 января 2000 г. №36 «О федеральной целевой программе «Социальная поддержка инвалидов на 2000-2005 годы» // СЗ РФ. – 2000. – №4. – Ст.393.

Из общепринятого определения системы следует, что это некоторое упорядоченное множество элементов, отвечающих установленным требованиям. Конституционная система защиты прав и свобод человека и гражданина, будучи интегративным феноменом, получает качественную определенность через функциональное единство своих элементов. В число основных нами включены правозащитные нормы, принципы, субъекты, объекты и гарантии. Их отличает конституционная обусловленность, законодательное развитие согласно общепризнанным принципам и нормам международного права (ч.1 ст.17 Конституции РФ).

Поэлементный анализ конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина необходим для выявления их состава, содержания, закономерностей взаимодействия и логики развития.

Сущность исследуемой системы во многом определяется целеполаганием. Цель конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина заключается в достижении состояния реальной защищенности всех лиц, находящихся под юрисдикцией России. Добиться такой цели возможно путем решения ряда задач, среди которых, например, создание в стране единого правозащитного пространства на основе конституционных принципов и с учетом известных международных стандартов; упорядочение сложившихся, учреждение и стимулирование создания необходимых правозащитных органов и организаций; повышение эффективности правозащитных процедур, рассчитанных на защиту конституционных прав и свобод различных групп и категорий лиц, в том числе посредством привлечения института конституционной ответственности.

Конституционная система защиты прав и свобод человека и гражданина в России включает определенную совокупность правовых норм. Ими установлены как потенциально возможные (диспозитивные), так и обязательные (императивные) правила поведения участников правозащитных отношений. Например, Конституцией РФ учреждены право каждого на защиту своей чести и доброго имени (ч.1 ст.23), своих прав и свобод всеми способами, не запрещенными законом (ч.2 ст.45), что относится к диспозитивным правозащитным нормам; гарантии государственной (ч.1 ст.45) и судебной (ч.1 ст.46) защиты прав и свобод человека и гражданина выступают нормами императивными. Как следует из приведенных и иных правозащитных норм, Конституция РФ использует различные приемы их формулирования: через глагол «защищать», через существительное «защита» и глагол «гарантируется», через право на «защиту» (ч.1 ст.30). Таким путем отражаются как категоричность правозащитной позиции государства, так и варианты правозащитного поведения лиц, находящихся под юрисдикцией России.

Характеризуя конституционные правозащитные нормы, возможно выделение их исходных и производных разновидностей. Так, ч.1 ст.45

Конституции РФ, гарантирующая государственную защиту прав и свобод человека и гражданина, выступает исходной по отношению к ч.1 ст.46, указывающей на такой вид государственной защиты, как судебная. Одновременно, все конституционные правозащитные нормы являются исходными для иных таких норм.

Конституция РФ предусматривает правозащитные нормы общего и исключительного характера. Первые из них действуют на всей территории страны и не ограничены по времени, вторые – в условиях особых режимов военного и чрезвычайного положения (ч.3 ст.55, ст.56), вводимых в соответствии с федеральными конституционными законами.

Правозащитные нормы конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина в России закрепляются в различных источниках. Общие требования, предъявляемые к ним, – недопустимость противоречия Конституции РФ (ч.1 ст.15), обязательность официального опубликования для всеобщего сведения (ч.3 ст.15). Конституция РФ в этом смысле прямо указывает на международный договор (ч.3 ст.46, ст.62), федеральный конституционный закон (например, ч.1 ст.56, п.«д» ч.1 ст.103), федеральный закон (например, ч.3 ст.55, ст.26), закон (например, ч.2 ст.24, ч.3 ст.40, ч.2 ст.55), любые нормативные правовые акты (например, ч.3 ст.15). Правозащитные положения могут содержаться также в судебном решении, на что указывает ч.2 ст.22, ч.2 ст.23, ст.25, ч.3 ст.35, и в федеральных программах (ч.2 ст.41).

Исходя из конституционных положений п.«в» ст.71 и п.«б», п.«ж», п.«м» ст.72, можно выделить два уровня источников, содержащих правозащитные нормы – федеральные и субъектов РФ. Конституция РФ (ч.1 ст.17) указывает также на нормы международного права, которые несут известный правозащитный потенциал.

Сущностными элементами конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина являются принципы. Они способствуют раскрытию специфики того или иного правового феномена. Их основу составляет мировоззренческая позиция, закономерность, выявленная практикой, или умозрительное положение как плод научной мысли⁵². Они выполняют задачу основных направляющих векторов правового воздействия.

В задачу данного исследования не входит освещение всего перечня принципов, поскольку конституционная система защиты прав и свобод человека – явление развивающееся. Ее принципы содержатся в различных правовых актах. Так, принципы справедливости⁵³, честности⁵⁴, уважения⁵⁵

⁵²См.: Богданова Н.А. Указ. соч. – С.166.

⁵³См.: Конституции США // Конституции зарубежных государств. – М.: БЕК, 1996. – С.26; Конституция Испании // Конституции государств Европейского Союза. – М.: НОРМА, 1999. – С.371.

⁵⁴См.: Конституция Литвы. // Конституции стран СНГ и Балтии. – М.: Юристъ, 1999. – Ст.38. – С.561; Конституция Великого Герцогства Люксембург // Конституции государств Европейского Союза. – М.: НОРМА, 1999. – С.467.

и другие 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 Д. Джилберта, что без духовного компаса наша конституция бесполезна и становится лишь тем, что о ней будут говорить судьи⁵⁶. Опора на принципы из морально-этической сферы (например, ч.1 ст.2 Основного закона ФРГ⁵⁷ обращается к нравственному закону; ст.19 Конституции Италии апеллирует к добрым нравам⁵⁸, а ее ст.29 выделяет моральное равенство супругов; ч.5 ст.12 Конституции Республики Казахстан упоминает общественную нравственность⁵⁹) укрепляет позиции конституционной системы защиты прав и свобод человека, выводя ее из исключительно формальной сферы и приближая к человеку. Сопряжение конституционных, морально-нравственных, религиозных, традиционных норм, по мнению автора, способствует устойчивости данной системы и является гарантией от девальвации с течением времени⁶⁰. Автор настоящей работы солидарен с Г.В. Мальцевым, что право принадлежит к классу таких социальных явлений, как мораль, политика, религия, этикет, выступающих нормативно-регулятивными системами. Каждое из них – это социально-культурный комплекс норм, идей и отношений, определяющий характер и направления человеческой деятельности через формирование и реализацию поведенческих стереотипов⁶¹. Об этом свидетельствуют конституции многих зарубежных стран, например Кыргызстана (согласно ч.3 ст.26 уважение к старшим, забота о родных и близких – «священная традиция» народа данной страны⁶²; Германии (в Преамбуле отмечено, что германский народ принял Основной закон, «сознавая свою ответственность перед Богом и людьми»⁶³); Италии (ст.54 введена обязанность всех граждан Италии, быть «верными своей Республике»⁶⁴); Ирландии (в ч.1 ст.6 учреждается, что все

⁵⁵См.: Основной закон Федеративной Республики Германии // Конституции зарубежных государств. – М.: Издательство БЕК, 1996. – С.153; Конституция Республики Кыргызстан // Конституции стран СНГ и Балтии. – М.: Юристь, 1999. – С.255.

⁵⁶См.: Джилберт Дж. М. Морально-этические основы государственного управления в России на пороге XXI века // Кентавр. – 1993. – №3. – С.93.

⁵⁷См.: Основной закон Федеративной Республики Германии... – С.154.

⁵⁸См.: Конституция Италии // Конституции зарубежных государств. – М.: Издательство БЕК, 1996. – С.247.

⁵⁹См.: Конституция Республики Казахстан // Конституции стран СНГ и Балтии. – М.: Юристь, 1999. – С.205.

⁶⁰См.: 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.

⁶¹Мальцев Г.В. Понимание права. Подходы и проблемы. – М.: Прометей, 1999. – С.8.

⁶²См.: Конституция Республики Кыргызстан ... – С.255.

⁶³См.: Основной закон Федеративной Республики Германии ... – С.153.

⁶⁴См.: Конституция Итальянской Республики // Конституции государств Европейского Союза. – М.: НОРМА, 1999. – С.431.

власти в соответствии «с божьим велением исходят от народа»⁶⁵). Представляется, что наличие духовности в конституционализме – абсолютно необходимое условие его жизнестойкости и прогрессивности. Духовность, по удачному замечанию Р.С. Байниязова⁶⁶, не позволяет юридическому негативу стать доминирующим явлением в правовой системе общества, «тормозит» распространение правового нигилизма и равнодушия.

Опора на предельно широкую совокупность позитивных социальных регуляторов в развитии конституционной системы защиты прав и свобод человека не позволяет ей утрачивать свое качество: в случае сбоя в работе какого-либо правозащитного механизма система не подвергнется разрушению, а проявит способность к саморегулированию с помощью других (проверенных временем и цивилизацией) социальных норм для сохранения своих свойств.

Нельзя не учитывать, что каждому историческому времени должна соответствовать адекватная конституционная система защиты прав и свобод человека, которая опосредована также территориальным пространством. Поэтому данная система в конкретной стране, в конкретном регионе демонстрирует свою специфику даже при последовательном учете правозащитных стандартов. Оценка новых тенденций в развитии системы защиты прав и свобод человека настраивает на взвешенный поход к соотношению европейских «универсальных» стандартов и традиционализма, культуры, религии иных цивилизаций⁶⁷. Отметим, что вопроса о единстве универсального и различного в системе защиты прав человека не избежать. Он обретает черты основополагающего правозащитного принципа в качестве социальной, моральной и юридической реальностей.

Исследование показало, что принципы конституционной системы защиты прав и свобод человека соотносятся с принципами его правового статуса, отражающими отношения между государством и человеком в связи с местом последнего в обществе. Это подтверждает, например, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 1950 г.)⁶⁸: она включает в себя положения об уважении, признании, обеспечении, осуществлении, охране прав и свобод человека. Подобное отношение к ним не может осуществляться без учета принципов правового статуса человека.

⁶⁵См.: Конституция Ирландии // Конституции государств Европейского Союза. – М.: НОРМА, 1999. – С.325.

⁶⁶См.: Байниязов Р.С. Мировоззренческие основы общероссийской правовой идеологии // Журнал российского права. – 2001. – №11.

⁶⁷См.: Права человека: итоги века, тенденции, перспективы / Под общ. ред. Е.А. Лукашевой. – М.: НОРМА, 2002. – С.8.

⁶⁸Собрание законодательства РФ. – 2001. – №2. – Ст.163.

Для достижения заявленных в работе целей полезна характеристика конституционных принципов с учетом правозащитного фактора: принцип равенства всех перед законом и судом (означает применение равного правового масштаба к фактически неравным людям) (ч.1 ст.19), 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) (ч.2 ст.17); принцип непосредственного действия прав и свобод человека (исключает их разрешительный характер и особый порядок введения в действие, что влияет на механизм защиты прав и свобод человека) (ст.18); принцип недопустимости произвольного ограничения прав и свобод человека (т.е. любые ограничения прав и свобод человека обуславливается правом и законом, что оказывает влияние на процесс защиты прав и свобод человека) (ч.1, 2 ст.55); принцип недопустимости дискриминации по любым основаниям (по полу, расовой, национальной или этнической, религиозной принадлежности, языку, социальному происхождению, имущественному положению и т.п.) (ч.2 ст.19); принцип гарантированности (выражающийся в совокупности условий, средств и факторов, обеспечивающих защиту прав и свобод человека) (ч.1 ст.17); принцип недопустимости нарушения прав и свобод других лиц при реализации своих (ч.3 ст.17); принцип защищаемости в судебном, административном (ст.45, ст.46) порядках, посредством самозащиты (ч.2 ст.45) и др. Названные принципы, составляя нормативную первооснову конституционной системы защиты прав и свобод человека, имея, как правило, форму конституционных норм, сами защищаются государственным принуждением. Они универсальны, поскольку применимы для защиты личных, политических, экономических, социальных, культурных прав и свобод человека на всей территории страны по единым конституционным стандартам.

Конституционная система защиты прав и свобод человека базируется также на «принципе приоритетности». Его сущность отражают некоторые конституционные нормы России и зарубежных стран. Так, ч.1 ст.16 Конституции Республики Молдова гласит, что уважение и защита личности составляют «первостепенную обязанность государства»⁶⁹; ч.1 ст.2 Конституции Греции, что уважение и защита достоинства человека выступают «первоочередной обязанностью государства»⁷⁰; ч.1 ст.26 Конституции Республики Кыргызстан называет семью предметом «преимущественной охраны закона»⁷¹; в первом абзаце ст.8 Конституции Республики Беларусь речь идет о «приоритете общепризнанных

⁶⁹См.: Конституция Республики Молдова // Конституции стран СНГ и Балтии. – М.: Юристъ, 1999. – С.293.

⁷⁰См.: Конституция Греции // Конституции государств Европейского Союза. – М.: НОРМА, 1999. – С.145.

⁷¹См.: Конституция Республики Кыргызстан ... – С.255.

принципов международного права»⁷²; согласно ч.1 ст.6 Основного закона ФРГ устанавливает, что брак и семья находятся «под особой защитой государства».

В Конституции РФ принцип приоритетности прямо не обозначен, но он выводим из ее текста. Такая «приоритетность» просматривается в конституционных характеристиках основных прав и свобод человека (ч.2 ст.17), общепризнанных прав и свобод человека и гражданина (ч.1 ст.55); конституционных прав и свобод граждан (ч.4 ст.125), прав и свобод человека и гражданина (ч.1, ч.3 ст.17, ст.18, ч.2 ст.19). Для системы защиты прав и свобод такой подход не совсем удачен из-за наличия в нем ограничительных начал. Например, Конституционным Судом РФ могут рассматриваться жалобы на нарушение «конституционных прав и свобод граждан». Иного критерия признания прав и свобод конституционными, кроме закрепления их в тексте конституции, не существует. Одновременно, в 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) адресуется только «конституционным» (т.е. прямо названным в Конституции РФ) правам и свободам «граждан» (когда в ч.1 ст. 55 речь идет о правах и свободах человека, и гражданина). Значит, если строго следовать норме (ч.4 ст.125), то нарушение конституционных прав «человека» не может быть обжаловано в Конституционном Суде РФ.

Конституционное определение прав и свобод в качестве основных и общепризнанных, по мнению автора, также не способствует успешному формированию действенной конституционной системы защиты прав и свобод человека (несмотря на то, что авторитетные ученые предостерегают от их упрощенного понимания⁷³). Такой подход наводит на мысль, что есть права и свободы не основные и не общепризнанные; что существует некто, в чьей власти это определять и устанавливать; что в конституционном порядке государству предоставлена возможность дифференцированно подходить к защите основных/неосновных и общепризнанных/необщепризнанных прав и свобод человека. Переход к более корректной характеристике – «конституционные права и свободы» – представляется автору в правозащитном смысле более выдержанным.

Принципы конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина вытекают также из содержательной классификации прав и свобод человека. Вполне логично, что особенности регулирования личных, экономических, политических, социальных и культурных прав человека обуславливают существование специфических принципов их защиты.

⁷²См.: Конституция Республики Беларусь // Конституции стран СНГ и Балтии. – М.: Юристъ, 1999. – С.119.

⁷³См.: Общая теория прав человека ... – С.20; Воеводин Л.Д. Юридический статус личности ... – С.129-130.

Анализ содержания международных Пактов 1966 г. приводит к выводу о наличии таковых. Например, защита личных прав и свобод человека должна непременно базироваться на принципе безусловности, т.е. государство не может мотивировать свое правозащитное бездействие отсутствием для этого необходимых условий или механизмов⁷⁴. Защита экономических прав предполагает наличие принципа «ресурсной возможности», выражающегося в том, что государство должно принять в максимальных пределах имеющихся у него ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить и защитить данную группу прав⁷⁵.

При исследовании принципов конституционной системы защиты прав и свобод человека не следует забывать и о так называемых «поколениях прав человека». Защита прав и свобод человека «первого поколения» связана с установлением для государства обязанности воздерживаться от вмешательства в сферу традиционных либеральных ценностей, которые были сформулированы в процессе буржуазных революций, а затем конкретизированы и расширены в практике и законодательстве демократических государств⁷⁶. «Второе поколение» прав человека, объединяющее социально-экономические и социо-культурные права, характеризуется зависимостью их реализации от организационной, координирующей, иной деятельности государства. Принципы защиты данных прав и свобод обусловлены их позитивной природой и 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 дискуссий⁷⁷. Вместе с тем представляется, что защита такого бесспорного права «третьего поколения», как право на мир, исключительно специфична. Это связано с его особой значимостью для защищенности всех иных прав и свобод человека. Для него, на наш взгляд, больше подходит механизм охраны, нежели защиты, поскольку для достижения желаемого состояния мира необходимо принятие широкого комплекса превентивных мер объединенными усилиями правительственного и неправительственного секторов на межгосударственном и федеральном, на региональном и местном уровнях.

Конституционная система защиты прав и свобод человека в России наряду с общефедеральным имеет также и региональное измерение (п.«б» ст.72 Конституции РФ). Это позволяет говорить о региональных правозащитных принципах, назначение которых – «приращивать»

⁷⁴См.: Международный пакт о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 г. // Библиотечка Российской газеты. – 1999. – Вып. №22-23.

⁷⁵См.: Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 19 декабря 1966 г. // Там же.

⁷⁶См.: Общая теория прав человека ... – С.21.

⁷⁷См., например, Мюллерсон Р.А. Указ соч. – С.30; Общая теория прав человека ... – С.23.

правозащитные ресурсы страны, последовательно опираясь на конституционные стандарты защиты прав и свобод человека и гражданина.

Любой из принципов конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина обретает достаточную реальность только во вполне благополучном обществе, в демократическом правовом государстве. В силу существенных (объективных и субъективных) различий между государствами, сегодня не сложилось универсальных для всех стран правозащитных механизмов. Поэтому их концептуальная разработка без «привязки» к конкретному государству (группе государств) ценна скорее в теоретическом плане. Ведь нормы морально-этического, религиозного, традиционного свойства, включенные в конституционные акты отражают «живую индивидуальность» каждого народа и каждой страны⁷⁸, поэтому универсальной системы защиты прав и свобод человека практически быть не может.

Классификация принципов конституционной системы защиты прав и свобод человека способствует раскрытию их содержательной многогранности и правозащитной адекватности.

Следующим элементом конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина являются субъекты. Анализ текста Конституции РФ с целью выявления и систематизации названных в ней участников правозащитных отношений показал их достаточное разнообразие. Компоновка конституционного множества правозащитных субъектов можно провести по ряду оснований. Нами выделены, например, группы социальных и организационных правозащитных субъектов. Каждая из названных групп имеет свои разновидности: социальные правозащитные субъекты могут иметь индивидуальное и коллективное качество; организационные – публичное и общественное. Так, исходя из Конституции России, индивидуальные социальные правозащитные субъекты представлены, например, «каждым» (ч.1 ст.23, ч.2 ст.45), что содержательно подразумевает человека, российского гражданина, иностранного гражданина, лицо без гражданства. Конкретное указание на данные субъекты осуществлено в ст.2 (человек – высшая ценность), ч.3 ст.6 (гражданин Российской Федерации не может быть лишен своего гражданства или права изменить его), ч.3 ст.62 (иностранцы граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами РФ) Конституции РФ.

Коллективный социальный правозащитный субъект, как это следует из Конституции РФ, может возникать на ситуативной и объективной основах. Первая из них проявляется в связи с коллективными обращениями граждан России в государственные органы и органы местного самоуправления (ст.33), в процессе мирных, без оружия, собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований (ст.31).

⁷⁸См.: Ильин И.А. О грядущей России. Избранные статьи / Под ред. Н.П. Полторацкого. Россия – США. – 1991. – С.28.

Вторая – связывается нами с правозащитной активностью этнических общностей людей, названных в Конституции РФ. В ней речь идет о национальных меньшинствах (п. «в» ст.71, п. «б» ст.72), коренных малочисленных народах (ст.69), малочисленных этнических общностях (п.«м» ч.1 ст.72). В правозащитном аспекте такой подход представляется целесообразным. Он обусловлен как минимум двумя известными обстоятельствами: во-первых, национальная принадлежность объективна и касается каждого, а любые формы ограничения прав и граждан по признакам национальной принадлежности (ч.2 ст.19 Конституции РФ) равно как и пропаганда национального превосходства (ч.2 ст.29 Конституции РФ) запрещены; во-вторых, критерием демократичности общества является степень учета интересов меньшинства.

Уточним, что отнесение прав этнических общностей к правам человека весьма дискуссионно. Согласно устоявшимся представлениям, права человека – это то, что касается каждого лица, а не определенной группы, поэтому права национальных общностей не связаны с правами человека.

В научной литературе появились предложения о выделении в классификации конституционных прав и свобод особой группы – национальные права⁷⁹. Субъектом таких прав выступает индивид или национальная общность, что позволяет говорить в зависимости от носителя об индивидуальном или коллективном характере этой категории прав. Через индивидуальные национальные права реализуется свобода индивида. Посредством коллективных национальных прав обеспечиваются специфические интересы малочисленных народов и этнических групп. 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.

Организационные субъекты конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина в России, как уже отмечалось, включают публичный (выделенный в связи с отношением к власти) и общественный виды. Организационные публичные субъекты исследуемой системы, как следует из Конституции РФ, имеют свои уровни и разновидности. Так, на государственный уровень субъектов конституционной системы защиты

⁷⁹См.: Богданова Н.А. Конституционно-правовое регулирование национальных отношений // Национальный вопрос и государственное строительство: проблемы России и опыт зарубежных стран. – М.: Издательство МГУ, 2001. – С.52-54; См.: Хабриева Т.Я. Национально-культурная автономия: современные проблемы правового регулирования // Журнал российского права. – 2002. – №2.

прав и свобод человека и гражданина указывают, например, ст.2, ч.2 ст.19, ч.1 ст.45; на уровень субъектов РФ – п. «б» ч.1 ст.72; на муниципальный уровень – ст.18; на межгосударственный – ч.3 ст.46, ст.79 Конституции РФ. Виды публичных субъектов конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина России, как это следует, например, из ст.18, ч.1 ст.46 Конституции РФ, представлены органами законодательной, исполнительной и судебной власти. Публичные правозащитные субъекты названы также в ч.2 ст.80 (Президента РФ – гарант прав и свобод человека и гражданина), в п.«д» ч.1 ст.103 (Уполномоченный по правам человека в РФ) Конституции РФ.

К организационным общественным субъектам конституционной системы защиты прав и свобод человека в России, исходя из ч.4-5 ст.13, ч.1 ст.30 Конституции РФ, относятся общественные объединения. Они также имеют свои конституционные разновидности, в числе которых, например, религиозные объединения (ч.2 ст.14), профессиональные союзы (ч.1 ст.30).

В числе компонентов конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина – объекты. Они, представлены как носителями прав и свобод, так и разновидностями последних. Такой вывод следует прежде всего из ст.2 Конституции РФ, согласно которой к высшей ценности отнесены и человек, и его права и свободы. Человек может иметь различный правовой статус – гражданин, иностранный гражданин, лицо без гражданства, – основы которого закреплены в ст.6, ст.61-63 Конституции РФ и конкретизированы соответствующими федеральными законами. Помимо обычного, человек может иметь особый и исключительный правовой статус. В Конституции РФ речь идет, например, о детях (ч.2 ст.38), инвалидах и пожилых гражданах (ч.2 ст.7), которые отнесены нами к лицам с особым правовым статусом, а также об обвиняемых в совершении преступления (ч.2 ст.47, ст.49), о задержанных, заключенных под стражу (ч.2 ст.48), об осужденных (ч.3 ст.50), о потерпевших от злоупотреблений властью (ст.52) – лицах с исключительным правовым статусом. Для защиты прав и свобод названных «особых» и «исключительных» объектов исследуемой конституционной системы предусматриваются специальные меры и процедуры, что подтверждает необходимость их отдельного обозначения и исследования.

Права и свободы как объекты конституционной системы их защиты в российской Конституции сгруппированы по содержательной общности. Так, выделены личные (например, ст.20 – 28), политические (например, ст.31 – 33), социально-экономические (например, ст.34 – 37), социокультурные (например, ст.43 – 44) права. Подобная классификация, заимствованная из международных актов, весьма полезна в правозащитных целях. Она позволяет уточнять сложившиеся и разрабатывать необходимые правозащитные меры и механизмы, наиболее

адекватные той или иной содержательной группе прав и свобод человека и гражданина.

Особую роль в качестве составляющей конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина в России играют гарантии, которые вводятся Конституцией РФ и содержательно развиваются законодательством с целью достижения позитивных правозащитных целей. Конституция РФ не часто прибегает к словам «гарантии», «гарантируется», «гарантированный», «гарантирует»: во всем ее тексте слова с корнем «гарант» употреблены 22 раза, из них 15 – в главе II «Права и свободы человека и гражданина», в том числе применительно к защите прав и свобод человека и гражданина – 3 раза. Вместе с тем по смыслу, выводимому из конституционных норм, гарантии как совокупность условий, средств и факторов, положительно влияющих на реализацию правозащитных норм⁸⁰, упоминаются гораздо чаще.

Конституционные гарантии защиты прав и свобод человека и гражданина в России имеют свои разновидности. Исходя из формулировок правозащитных норм ч.1 ст.45 и ч.1 и ч.2 ст.46 Конституции РФ, существуют базовые и производные от них гарантии. Так, гарантии государственной защиты прав и свобод человека и гражданина (базовые гарантии) конкретизированы ее судебной формой (производные гарантии).

Анализ текста Конституции РФ позволил также выявить позитивные гарантии (гарантии «для защиты») и негативные гарантии (гарантии «от необоснованных ограничений»). К категории позитивных гарантий отнесем, например, нормы ст.45, ст.46, ч.2 ст.61 Конституции РФ; к категории негативных – ее ст.55, ч.1 и ч.3 ст.56.

Представляется возможным выделить и следующие правозащитные гарантии: гарантии-условия, гарантии-средства, гарантии-факторы. Каждая из названных разновидностей выполняет свою правозащитную миссию. Через конституционные гарантии-условия защиты прав и свобод человека в государстве формируется правозащитный фон, обусловленный его объективными экономическими возможностями, политической стабильностью, ориентирами социальной политики, культурными устоями. Законодательное регулирование названных сфер с учетом вопросов защиты прав и свобод человека и гражданина в России должно осуществляться в силу положений ст.2, ч.1-2 ст.15, ст.18 Конституции РФ. Считаю, что названные конституционные гарантии-условия можно определить как общие.

К таковым нами причислены, например, утверждения ч.1 ст.17, согласно которой в Российской Федерации гарантируются права и свободы человека и гражданина в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и Конституцией РФ; ч.2 ст.19, где

⁸⁰См.: Мархгейм М.В., Смоленский М.Б., Яценко И.С. Конституционное право Российской Федерации. Учебник. – СПб: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – С.220.

государством гарантируется равенство прав и свобод человека и гражданина без какой-либо дискриминации.

Помимо общих гарантий-условий из смысла конституционных норм выводимы и специальные гарантии-условия, которыми устанавливаются запреты на умаление или отрицание общепризнанных прав и свобод по причине их не включения в перечень конституционных (ч.1 ст.55), а также пределы ограничений, распространяемые в том числе и на сферу защиты прав и свобод человека и гражданина (ч.3 ст.55).

Следующая разновидность правозащитных гарантий названа нами гарантиями-средствами. Они указывают на те меры, к которым можно прибегнуть в целях защиты нарушенных прав и свобод лиц, находящихся под юрисдикцией России. В Конституции РФ (ч.3 ст.46) речь идет о внутригосударственных средствах правовой защиты, исчерпав которые каждый вправе обратиться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека и гражданина. Как уточнение таких внутригосударственных средств можно рассматривать, например, следующие конституционные нормы: ч.2 ст.45 (самозащита каждым своих прав и свобод всеми способами, не запрещенными законом); ч.1-2 ст.46 (судебная защита прав и свобод); ст.53 (право каждого на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц).

Гарантии-факторы как разновидность правозащитных гарантий – компонента конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина – характерны для обстоятельств, устанавливающих правозащитные механизмы, свойственные конкретным правовым режимам или адресуемые лицам, состоящим в определенном процессуальном статусе. Так, согласно ч.1 ст.56 Конституции РФ, в условиях чрезвычайного положения могут вводиться отдельные ограничения реализации прав и свобод, которые не должны касаться тех их них, которые перечислены в ч.3 этой же статьи.

Гарантии-факторы применительно к процессуально определенным лицам закреплены, например, в следующем виде: обвиняемый в совершении преступления в установленных законом случаях имеет право на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей (ч.2 ст.47); обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность (ч.2 ст.49); каждый задержанный, заключенный под стражу, обвиняемый в совершении преступления вправе пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента соответственно задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения; каждый осужденный вправе просить о помиловании или смягчении наказания (ч.3 ст.50).

Обобщая «покомпонентную» характеристику конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина в России, отметим, что все ее элементы, отраженные в Конституции РФ, несмотря на прямое действие конституционных норм и их применение на всей территории

страны (ч.1 ст.15), нуждаются в законодательной конкретизации и развитии. Детализация различных компонентов конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина способствует формированию относительно самостоятельных блоков, в числе которых правозащитная структура российского общества и государства.

1.3. Правозащитная структура российского общества и государства

Правозащитная структура российского общества и государства рассматривается нами как организационная основа конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина. Названная правозащитная структура имеет конституционную обусловленность и получает содержательное наполнение в процессе раскрытия особенностей рассмотренных ранее субъектов конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина и их необходимого упорядочивания. Специальное исследование правозащитной структуры предпринято нами для выявления правовой природы ее правозащитных звеньев, которой определяются правозащитные мотивации, особенности предназначения, возможности, средства и пределы их воздействия на сферу защиты прав и свобод человека и гражданина.

Прежде всего следует проанализировать конституционный формат правозащитной структуры российского общества и государства. Конституция РФ дает ответ на вопрос о 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. Даная обязанность реализуется в отношении российских граждан и лиц, не являющихся таковыми. То, что Россия конституционно заявляет о своей обязанности защищать права и свободы человека, и гражданина, соответствует международной позиции, согласно которой «государство несет основную ответственность и обязанность защищать... все права человека и основные свободы...»⁸¹, 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

⁸¹Декларации 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.

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 данной 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 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.

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 организации⁸² – 28 февраля 1996 г. Россия подписала и вскоре

⁸²См.: 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.

ратифицировала Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод⁸³. С этого времени данные акты Совета Европы, согласно ч.4 ст.15, стали частью российской правовой системы. Следовательно, внутригосударственные звенья правозащитной структуры российского общества и государства «доукомплектовались» межгосударственными органами по защите прав человека и основных свобод.

Организационный подход к классификации субъектов исследуемой правозащитной структуры 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 эта проблема проявилась к 2000 г. В этой связи нельзя не отметить актуальность предпринятых по инициативе Президента РФ нормативных и организационных мер, направленных на обеспечение единства правового пространства России⁸⁴. «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 законодательству⁸⁵; в

№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.

⁸³Федеральный 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.

⁸⁴См., 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.

⁸⁵См.: Чайка Ю.Я. В целях укрепления российской государственности // Закон и право. – 2002. – №9. – С.4.

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 законодательства⁸⁶), 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 защиты прав и свобод человека и гражданина в РФ.

Вместе с тем, 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 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 правозащитных 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 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»⁸⁷, 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,

⁸⁶См.: Чайка Ю. За единое правовое пространство // Российская юстиция. – 2004. – №2.

⁸⁷СЗ РФ. – 1995. – №47. – Ст.4471.

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»⁸⁸, 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.

Перечень правозащитных субъектов расширен ч.1 ст.30 Конституции РФ, которая указывает на общественные объединения. В соответствии со ст.14 Федерального закона от 19 мая 1995 г. №82-ФЗ «Об общественных объединениях»⁸⁹, в Российской Федерации создаются и действуют общероссийские, межрегиональные, региональные и местные общественные объединения.

Все вышеназванные субъекты правозащитной структуры представляют конституционный внесудебный механизм защиты прав и свобод человека и гражданина 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

⁸⁸СЗ РФ. – 1997. – №9. – Ст.1011.

⁸⁹СЗ РФ. – 1995. – №21. Ст.1930.

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.⁹⁰, 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 ограничивать 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 процедуры⁹¹. В дискуссиях высказывается мнение

⁹⁰См.: 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.

⁹¹См.: Садыков Ф. Я – против суда присяжных // Российская юстиция. – 1997. – №1. Мельников С. Пир во время Чечни // Российская юстиция. – 1995. – №9; Кислов А. Присяжные оправдатели

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.⁹²

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 заседателей⁹³. 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»⁹⁴. 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»⁹⁵. 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»⁹⁶.

Суды присяжных в России не были введены одномоментно и повсеместно⁹⁷. Практически создавалось положение, когда в одних субъектах РФ лица, обвиняемые в совершении преступлений, дела о

// Известия. – 1998. – 15 окт.; Зыков В. Суд присяжных не гарантирует законность // Известия. – 1998. – 31 окт., и др.

⁹²См.: Демичев А.А. Периодизация истории суда присяжных в России // Журнал российского права. – 2001. – №7.

⁹³См.: Мельник В.В. Содержание конституционного права обвиняемого на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей // Журнал российского права. – 2001. – №5.

⁹⁴См.: Концепция судебной реформы в Российской Федерации / Сост. С. А. Пашин. – М.: Республика, 1992.

⁹⁵Ведомости РСФСР. – 1991. – №44. – Ст.1435.

⁹⁶См.: 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.

⁹⁷См.: Шурыгин А. Суд присяжных должен действовать на всей территории России // Российская юстиция. – 2000. – №4.

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»⁹⁸. 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»⁹⁹ 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 суды, 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

⁹⁸Постановление 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.

⁹⁹Федеральный закон от 20 августа 2004 г. №113-ФЗ «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2004. – №34. – Ст.3528.

строгое соблюдение требований ч.2 ст.50 Конституции РФ, запрещающей использование при осуществлении правосудия доказательств, полученных с нарушением федерального закона¹⁰⁰.

Возрождение, становление и совершенствование в России института суда с участием присяжных заседателей свидетельствует о нацеленности государства на их эффективную защиту прав и свобод человека и гражданина через судебные процедуры.

Конституция РФ указывает еще на один институт – нотариат, который мы рассматриваем звеном правозащитной структуры. 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 нотариальной деятельности весьма важен. Это способствует обеспечению единого стандарта юридической защиты прав граждан.

Согласно ст.1 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате, он 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 странами¹⁰¹. 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).

В своей совокупности рассмотренные внесудебные и судебные механизмы защиты прав и свобод человека и гражданина в России

¹⁰⁰См.: Мельник В.В. Искусство защиты в суде присяжных: Учеб.-практ. пособие. – М.: Дело, 2003.

¹⁰¹См.: Чайка Ю. Министерство юстиции и укрепление вертикали власти // Российская юстиция. – 2002. – №4. – С.5.

объединены нами в группу правозащитных звеньев, учрежденных государством или его представителями. Их можно назвать публичными.

Другую группу правозащитных звеньев составляют институты гражданского общества. Их характеризует установление по инициативе индивидов, намеренных выразить и защищать свои законные интересы, права и свободы. В числе конституционных институтов гражданского общества – общественные объединения.

Об общественных объединениях наряду с органами государственной власти, органами местного самоуправления речь идет в ч.2 ст.46 Конституции РФ. Перечисление в одной ее статье субъектов различной правовой природы – публичные и общественные, – действия (или бездействие) которых могут быть обжалованы в суд, расценивается нами как существенный правозащитный ход, раскрывающий комплексное назначение ч.2 ст.15 Конституции РФ. Не делая различия в возможности такого судебного обжалования, Конституция РФ способствует формированию единого правозащитного пространства, обеспечиваемого правосудием. В этом, в частности, состоит особая правозащитная значимость судебных органов и свойственного им вида государственно-властной деятельности – правосудия.

К звеньям правозащитной структуры из категории общественных объединений можно отнести такой конституционный субъект как профессиональные союзы (ч.1 ст.30). Исходя из конституционной формулировки, профессиональные союзы создаются лицами для защиты своих интересов. Федеральный закон от 12 января 1996 г. «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»¹⁰² расширяет назначение профсоюза: это добровольное общественное объединение граждан, связанных общими производственными, профессиональными интересами по роду их деятельности, создается в целях представительства и защиты их социально-трудовых прав и интересов. Отсюда следует, что имеет место специализация общественных объединений, ориентирующихся на защите определенной содержательной категории прав. Совокупность общественных объединений, учрежденных гражданами для защиты своих прав и свобод, определенным нами как правозащитные организации.

Правозащитным звеном «от гражданского общества» является адвокатура – профессиональное сообщество адвокатов. Конституция РФ, употребляя слова и «адвокат (защитник)» (ч.2 ст.48) и «адвокатура» (п.«л» ч.1 ст.72), не указывает на их правовую природу. Однозначный ответ на этот вопрос дан в ч.1 ст.3 Федерального закона от 31 мая 2002 г. №63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»¹⁰³, согласно которой они относятся к институтам гражданского общества, не

¹⁰²СЗ РФ. – 1996. – №3. – Ст.148.

¹⁰³Собрание законодательства РФ. – 2002. – №23. – Ст.2110.

входят в систему органов государственной власти и местного самоуправления.

Основой формирования и развития института адвокатуры в России является конституционно гарантируемое право каждого на получение квалифицированной юридической помощи, которая в установленных законом случаях может оказываться бесплатно (ч.1 ст.48).

Адвокатура в человеческом обществе существует уже более двух с половиной тысячелетий, она возникла на заре греко-римской цивилизации, одновременно с появлением судебной процедуры. Уже сам факт столь длительного существования института адвокатуры свидетельствует о его необходимости для нормальной жизни гражданского общества. Надобность в защитнике определялась тем, что без помощи профессионала, обладающего специальными знаниями и опытом, рядовые члены общества были полностью или частично лишены возможности полноценно защищать свои интересы в конфликтах с иными лицами и государством. То обстоятельство, что такая помощь была необходима и в противостоянии с государством, диктовало образование этого института в качестве неподвластного государству¹⁰⁴.

В литературе встречается причисление адвокатуры к правоохранительным органам¹⁰⁵, что из конституционного текста отнюдь не следует. Формулировка п.«л» ч.1 ст.72 Конституции РФ, которым к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов отнесены «кадры... правоохранительных органов; адвокатура...», указывает, как представляется, на их автономность. Подтверждению такого вывода служат различная правовая природа правоохранительных органов и адвокатуры, а также сильное воздействие морально-этических принципов в адвокатской деятельности.

Нравственные оценки для адвокатуры более важны, чем для многих государственных институтов, включая суды, потому, что авторитет государственных учреждений опирается на властные полномочия и поддержку всего государственного аппарата, а авторитет адвокатуры имеет одну опору – общественное доверие. Подтверждая это, в январе 2003 г. Первым Всероссийским съездом адвокатов была принята новая юридическая редакция Кодекса профессиональной этики адвоката¹⁰⁶.

Центральное место в конституционной правозащитной структуре российского общества и государства занимает лицо, которое защищает свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ч.2

¹⁰⁴См.: Институт, неподвластный государству // эж-ЮРИСТ. – 2004. – №25.

¹⁰⁵См., например, Правоохранительные органы Российской Федерации / Под ред. В.П. Божьева. – М., 2002; Воронцов С.А. Правоохранительные органы и специальные службы Российской Федерации. История и современность. – Ростов н/Д: «Феникс», 1999.

¹⁰⁶Кодекс профессиональной этики адвоката (принят Первым Всероссийским съездом адвокатов 31 января 2003 г.) // Бюллетень Министерства юстиции РФ. – 2004. – №3.

ст.45 Конституции РФ). Лицо, прибегшее к подобной форме защиты своих прав, целесообразно именовать «самозащитником» или «само-правозащитником».

Названный конституционный субъект для реализации права своей защиты может по собственному выбору прибегать к правозащитным механизмам публичных структур и институтов гражданского общества. Следовательно, принимая такое правозащитное решение, лицо первоначально реализует свое право самозащиты.

Данное конституционное право адресуется каждому, вне зависимости от наличия или отсутствия у него гражданства Российской Федерации. Вместе с тем, следуя конституционным нормам ст.31, ст.33, к таким формам самозащиты как, например, митинги, демонстрации, шествия, пикетирования, а также обращение (устно и письменно, индивидуально и коллективно) в государственные органы и органы местного самоуправления могут прибегнуть только граждане России.

Субъектное согласование конституционных положений ч.2 ст.45 и ст.31, ст.33 осуществляется ч.3 ст.62 Конституции РФ, из которой следует, что иностранным гражданам и лицам без гражданства предоставлен национальный правовой режим.

Вместе с тем законодатель, как правило, не развивает правозащитный смысл ч.3 ст.62 Конституции РФ. Так, Федеральный закон от 19 июня 2004 г. «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»¹⁰⁷ направлен на обеспечение реализации «права граждан Российской Федерации» собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования. Об иностранных гражданах как субъектах такого права в названном законе не упоминается.

Следовательно, конституционная позиция по поводу права «каждого» защищать свои права и свободы всеми не запрещенными законом способами, распространяется преимущественно на российских граждан.

Обобщая вышесказанное, отметим, что перечисленные конституционные субъекты системы защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации в своей совокупности составляют минимально необходимый организационный правозащитный «каркас», который мы определили как правозащитная структура российского общества и государства. Ею объединены субъекты различной правовой природы.

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

¹⁰⁷Федеральный закон от 19 июня 2004 г. №54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // СЗ РФ. 2004. №25. Ст.2485.

1.4. Правозащитная деятельность как способ функционирования конституционной системы защиты прав и свобод личности и проблемы ее конституционного регулирования

Конституционная система защиты прав и свобод человека и гражданина в России обретает практический смысл в процессе правозащитной деятельности звеньев ее правозащитной структуры. Этим актуализируется исследование прежде всего конституционных основ правозащитной деятельности, выявление ее субъектной обусловленности, уточнение сложившихся и разработка необходимых правозащитных механизмов. Рассмотрение правозащитной деятельности в России нацеливает также на выявление резервов ее совершенствования.

Правозащитная деятельность представляет собой разновидность деятельности вообще. Конституция Российской Федерации использует в своем тексте слово «деятельность» (всего 21 раз) применительно к субъектам деятельности (народы (ч.1 ст.9), общественные объединения» (ч.5 ст.13, ч.1 ст.30), законодательная и исполнительная власть, местное самоуправление» (ст.18)), видам деятельности (экономическая (ч.1 ст.8, ст.34), способствующая укреплению здоровья (ч.2 ст.41), в космосе (п. «и» ст.71), ее род (ч.1 ст.37)), характеру деятельности (оплачиваемая (ч.3 ст.97), творческая (ч.3 ст.97)), организации деятельности (ее порядок (п. «г» ст.71, ч.5 ст.101, ч.2 ст.114, ч.3 ст.128, ч.5 ст.129), распорядок (ч.4 ст.101), направления (ст.113), надзор за ней (ст.126, 127)). Прямого упоминания о правозащитной деятельности в Конституции РФ нет, однако по смыслу ряда конституционных статей, содержащих нормы о защите прав и свобод человека и гражданина, это представляется вполне очевидным.

Под деятельностью обычно подразумевается «работа, систематическое приложение своих сил в какой-либо области»¹⁰⁸. Систематическая работа различных субъектов правозащитной структуры России (публичных (государственных и муниципальных органов) и непубличных (институтов гражданского общества)), направленная на защиту прав и свобод человека и гражданина, представляет собой правозащитную деятельность. Она ориентируется на положительный правозащитный результат, осуществляется определенными средствами, характерными для ее конкретных субъектов, и предполагает сам процесс. Содержание правозащитной деятельности составляет целесообразное положительное изменение ситуации с нарушениями прав человека и преобразование ее в интересах человека, общества и государства.

¹⁰⁸См.: Толковый словарь русского языка / Под ред. Д.Н. Ушакова. – М.: Вече – Мир книги, 2001. – С.288.

Анализ конституционных норм позволяет говорить о трех типах правозащитной деятельности: о внутригосударственной и международной, а также о самозащите. Их объединяющими признаками являются общая цель – защита прав и свобод человека и гражданина, – конституционная обусловленность и государственное регулирование.

Внутригосударственная правозащитная деятельность имеет свои разновидности, связанные, например, с правовой природой субъекта ее осуществления, с его местом в системе «горизонтального» и «вертикального» разделения властей.

Субъекты международной правозащитной деятельности также имеют разную правовую природу. Конституционно определены межгосударственные органы по защите прав и свобод человека (ч.3 ст.46). Помимо них такую деятельность осуществляют международные неправительственные правозащитные организации. И межправительственные, и неправительственные международные субъекты ориентируются на осуществление правозащитной деятельности на универсальном и региональном уровнях.

Особым конституционным видом правозащитной деятельности мы рассматриваем самозащиту, которой будет посвящен следующий параграф.

Традиционно правозащитная деятельность связывается с институтами гражданского общества, нацеленными на выявление нарушений прав человека со стороны властных структур и должностных лиц, а также на их восстановление всеми не запрещенными законом средствами.

Несмотря на конституционное определение Российского государства в качестве субъекта защиты прав и свобод человека и гражданина, наше государство, к сожалению, с субъектом-правозащитником не ассоциируется. Вместе с тем, оно должно быть таковым в силу реализации конституционной обязанности – защищать права и свободы человека и гражданина. Правозащитная деятельность государства осуществляется его органами, правозащитный потенциал которых произведен от конституционно-правовых установлений. От их такой деятельности во многом зависит содержательное наполнение правозащитной функции государства.

Правозащитная деятельность требует привлечения определенного комплекса средств, методов и приемов. Государство и его полномочные органы в своей правозащитной деятельности должны опираться только на тот их арсенал, который прямо предусмотрен для этого в конституции и законодательстве. Это условие весьма существенно, поскольку, увлекшись достижением высокого правозащитного результата путем привлечения «неординарных» средств, они могут преступить законные интересы многих, чему в российской истории есть немало трагических свидетельств.

Правозащитная деятельность Российского государства выражается в регулировании вопросов защиты прав и свобод человека и гражданина.

Это рассматривается нами как грань реализации государством своей конституционной обязанности и выражается в нормативном установлении обязательных правозащитных требований и юридических процедур. В качестве примера таковых можно назвать ст.33, 45-57, 59, 60, 82, п.«е» ч.1 ст.114, п.4 ст.125 Конституции РФ. Отметим, что не все из названных положений способствуют правозащитной деятельности государства и в отношении человека, и в отношении гражданина. Такая проблема обнаруживается в п.«е» ч.1 ст.114, согласно которой Правительство РФ «осуществляет меры по обеспечению... прав и свобод граждан», но там 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»¹⁰⁹. Следовательно, попадет ли под правозащитное внимание лицо, находящееся под юрисдикцией России, но не являющееся ее гражданином, зависит от усмотрения Правительства РФ, а не от конституционных требований. В этой связи требуется привести п.«е» ч.1 ст.114 Конституции РФ в соответствие с положениями ее ст.2, а также нужно изменить ст.16 и ст.19 названного выше федерального конституционного закона.

Исходя из буквы Конституции РФ, лица, не являющиеся российскими гражданами, не подпадают под правозащитную деятельность Конституционного Суда РФ, поскольку их право на обращение в данный орган не предусмотрено. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации»¹¹⁰ своей ст.3 определяет полномочия данного органа, которые осуществляются в «целях защиты... основных прав и свобод человека и гражданина», однако в ч.3 той же 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 указанного федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. не может быть признана соответствующей конституционным стандартам правозащитной деятельности и способствующей формированию надлежащего правозащитного пространства в России.

Конституционное регулирование правозащитной деятельности сопряжено и с таким важным аспектом, как возможность ее 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. Субъекты Российской Федерации не имеют права на такие ограничения.

¹⁰⁹Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. №2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (с изм. от 31 декабря 1997 г., 19 июня, 3 ноября 2004 г.) // СЗ РФ. – 1997. – №51. – Ст.5712; 1998. – №1. – Ст.1; 2004. – №25. – Ст.2478, №45. – Ст.4376.

¹¹⁰Федеральный 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.

Исходя из ч.1, ч.3 ст.56 Конституции РФ, в условиях чрезвычайного положения установление государством отдельных ограничений прав и свобод должно оговариваться пределами и сроками действия таких ограничений. Представляется, что формулировка статьи требует уточнения, поскольку корректнее говорить об ограничении реализации определенных прав и свобод, а не самих прав и свобод. Это существенно в правозащитных целях.

Все вышерассмотренные конституционные нормы, связанные с регулированием правозащитной деятельности, содержат в своем тексте слово «защита» или его однокоренные вариации. Однако ряд конституционных статей, не используя этого слова, устанавливает важные процессуальные принципы правозащитной деятельности. Традиционно к ним относят ст.47, 49-51 Конституции РФ, которые соответствуют позициям Всеобщей декларации прав человека 1948 г.¹¹¹ Установление Конституцией РФ (ч.1 ст.47) права каждого на рассмотрение его дела только тем судом и судьей, которым оно по закону подсудно, по сути, означает учреждение универсальной процессуальной нормы, имеющей, в силу ч.1 ст.15 Конституции РФ, прямое действие в сферах регулирования уголовно-, гражданско- и арбитражно- процессуальными кодексами. Указывая на необходимость учета, во всяком случае при выявлении подсудности, права каждого на рассмотрение его дела соответствующим судом, Конституция России на высшем законодательном уровне формирует конкретные процессуальные условия для обеспечения лицу его права на реальный доступ к правосудию, что служит одной из гарантий конституционного права на судебную защиту (ч.1 ст.46). Конституционная норма ч.2 ст.47 предусматривает право обвиняемого в совершении преступления на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей в случаях, установленных федеральным законом.

Правозащитная деятельность должна осуществляться с учетом нормы, закрепленной ч.1 ст.49 Конституции РФ, где достаточно полно и четко представлен принцип презумпции невиновности в форме, которая вполне отвечает общепризнанным нормам, содержащимся в ст.11 Всеобщей декларации прав человека (1948 г.) и ст.14 Международного пакта о гражданских и политических правах (1966 г.)¹¹².

Считаем, что традиционная трактовка конституционного принципа презумпции невиновности не раскрывает его правозащитной глубины. Памятуя о том, что конституционные нормы, принципы, относящиеся к правам и свободам человека и гражданина, должны толковаться так, чтобы наиболее эффективно их защитить, прибегнем к негативному выражению

¹¹¹Всеобщая декларация прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.) // Библиотечка «Российской газеты». – 1999. – Вып. №22-23.

¹¹²Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.) // Библиотечка «Российской газеты». – 1999. – Вып. №22-23.

данного конституционного принципа. Негативная форма презумпции невиновности вполне адекватно выражается положением о том, что любое обвинение или подозрение считается ошибочным (не соответствующим действительности или преувеличенным), неправомерным, пока вина обвиняемого не будет доказана в предусмотренном законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда¹¹³. Значит, можно говорить о презумпции неправомерности уголовного преследования, осуществляемого должностными лицами. Такая нетрадиционная постановка вопроса соответствует принципу состязательности – равенства прав обвинителя и обвиняемого в отстаивании своих позиций (ч.4 ст.15 УПК РФ). Ошибочное или заведомо ложное обвинение, приводящее к осуждению и наказанию невиновного, не менее опасно, чем тяжкое преступление. Поэтому в защите от уголовного преследования кроется глубокий правозащитный смысл.

Конституция РФ в ч.1 ст.49, оперируя понятием «преступление», адресует презумпцию невиновности уголовному и уголовно-процессуальному законодательству. Вместе с тем данный принцип заявлен и в Кодексе об административных правонарушениях (ст.1.5)¹¹⁴, что, учитывая специфику общественных отношений, регулируемых данным Кодексом, нельзя не признать позитивным. Это усиливает защиту прав и свобод человека и гражданина, в чем и состоит генеральная цель конституционного регулирования правозащитной деятельности.

Возведенная на конституционный уровень презумпция невиновности в правозащитной деятельности уполномоченных на то органов проявляется двояко: во-первых, лица, осуществляющие расследование или судебное рассмотрение уголовного дела, обязаны строго выполнять требования о полноте, всесторонности и объективности исследования обстоятельств дела; во-вторых, обвиняемому (подозреваемому) должно быть реально обеспечено право на защиту. Из презумпции невиновности вытекает также конституционное правило о том, что неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого (ч.3 ст.49). Как отмечалось в Постановлении Конституционного Суда РФ от 20 апреля 1999 г.¹¹⁵ по делу о проверке конституционности ряда положений УПК РСФСР, о неустранимости сомнений в доказанности обвинения следует говорить не только в тех случаях, когда объективно отсутствуют какие бы то ни было новые доказательства виновности или невиновности

¹¹³См.: Ларин А.М. Защита прав человека и гражданина в уголовном судопроизводстве // Общая теория прав человека / Отв. ред. Е.А. Лукашева. – М.: НОРМА, 1996. – С.190.

¹¹⁴См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. №195-ФЗ // СЗ РФ. – 2001. – №1 (ч. 1). – Ст.1.

¹¹⁵Постановление Конституционного Суда РФ от 20 апреля 1999 г. №7-П «По делу о проверке конституционности положений пунктов 1 и 3 части первой статьи 232, части четвертой статьи 248 и части первой статьи 258 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с запросами Иркутского районного суда Иркутской области и Советского районного суда города Нижний Новгород» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1999. – №4.

обвиняемого, но и когда при возможном существовании таких доказательств органы расследования, прокурор и потерпевший не принимают мер к их получению, а суд, из-за невозможности исполнения им обвинительной функции, не может по собственной инициативе восполнять недостатки в доказывании обвинения.

Конституционное регулирование процессуальных аспектов защиты прав и свобод человека и гражданина, отраженных в ч.1 и 2 ст.50, направлено на установление запретов («не может», «не допускается») для российских судов, поскольку только они вправе осуждать (ч.1 ст.50) и осуществлять правосудие (ч.2 ст.50). Одновременно, конституционный принцип ч.1 ст.50 распространяется на лиц, совершивших преступление, что обусловило его закрепление в ч.2 ст.6 Уголовного Кодекса РФ в контексте принципа справедливости.

Конституционное положение, что никто не может быть повторно осужден за одно и то же преступление, выражает важнейший правовой принцип «non bis in idem», закрепленный еще в п.7 ст.14 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г., а также в ст.4 Протокола №7 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., согласно которым «никто не должен быть вторично судим или наказан в уголовном порядке в рамках юрисдикции одного и того же государства за преступление, за которое он уже был окончательно оправдан или осужден в соответствии с законом и уголовно-процессуальным правом этого государства»¹¹⁶. Это важный принцип правозащитной деятельности. Сравнив приведенные редакции данного принципа, отдаем предпочтение его российскому варианту, поскольку выражение «никто не может быть осужден» устанавливает, по нашему представлению, запрет такого действия для органа, уполномоченного осуждать, а оборот «никто не должен быть вторично судим» воспринимается как запрет для этого «никто» быть вторично судимым.

Важное требование ч.2 ст.50 Конституции, что при осуществлении правосудия не допускается использование доказательств, полученных с нарушением федерального закона, традиционно экстраполируется на сферу уголовного правосудия. Этому способствует не только включение данной нормы в ст.50 Конституции РФ, но и ее расположение между двумя позициями, связанными исключительно с отношениями по поводу «преступления», следовательно, с областью уголовно-правовых отношений. Однако, в ч.2 ст.118 Конституции РФ, помимо уголовного, названо еще три вида правосудия. Насколько рассматриваемый конституционный процессуальный принцип распространяется на них? Так, ч.3 ст.26.2 КоАП РФ гласит, что использование судьей, в производстве которого находится дело об административном правонарушении,

¹¹⁶Протокол №7 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Страсбург, 22 ноября 1984 г.) // Сборник документов Совета Европы в области защиты прав человека и борьбы с преступностью / Сост. Т.Н. Москалькова и др. – М.: Издательство «Спарк», 1998. – С.57.

доказательств, полученных с нарушением закона, не допускается. В ч.2 ст.55 Гражданского процессуального кодекса РФ утверждается, что «доказательства, полученные с нарушением закона, не имеют юридической силы и не могут быть положены в основу решения суда». Следовательно, процессуальный принцип, закрепленный ч.2 ст.50 Конституции РФ, распространяется на правозащитную деятельность в формате уголовного, административного и гражданского судопроизводства. Правозащитная деятельность Конституционного Суда РФ не требует опоры на данный принцип.

В контексте рассмотрения проблем конституционного регулирования правозащитной деятельности особую нагрузку несут ст.52 и ст.53, 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, в 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. В Конституции России только дважды (ч.2 ст.15, ч.2 ст.24) относительно «должного поведения» органов власти используется формулировка «обязаны». В ряде статей, адресуемых органам власти, установление обязанности выводится из их смысла. На наш взгляд, такое осторожное конституционное обращение к обязанностям органов власти всех ветвей и уровней, а также их должностных лиц санкционирует проявление подобной «осмотрительности» и в законодательстве, определяющем деятельность представителей власти.

Для правозащитной деятельности публичных структур включение в Конституцию РФ ст.52, 53 такой смысловой нагрузки трудно переоценить: государство, осознавая сложность властного механизма и обусловленность результатов своей деятельности качествами носителей власти, уже не является «зоной вне критики». Это указывает также на намерения государства защищать личность от свойственных власти злоупотреблений (в частности, в связи с присущей ей потребностью расширять сферу своего влияния), и следовать принципам международно-правовых актов. 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». 29 ноября 1985 г. Генеральная Ассамблея ООН на своем 96-м пленарном заседании приняла Декларацию основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотреблений властью¹¹⁷, назначение которой состояло в том, чтобы содействовать максимальной защите прав миллионов людей во всем мире, которым наносится ущерб в результате преступлений и злоупотреблений властью¹¹⁸. Приведенные в данном документе понятия «жертва преступления» и «жертва злоупотреблений властью» в российском законодательстве, вслед за Конституцией 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 трактовке понятия «потерпевший», закрепленном в УПК РФ: это – 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, данное определение «выправлено» в контексте вышеназванной Декларации 1985 г. по сравнению с содержащимся 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 решения о признании лица потерпевшим, оно таковым в процессуальном аспекте не является. Но отнюдь не очевидно, что уполномоченный представитель власти предпочтет защиту прав потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью защите корпоративных (публичных) интересов.

В ст.52 Конституции РФ уточняется отдельное направление правозащитной деятельности государства – обеспечивать потерпевшим доступ к правосудию. Данная норма, следовательно, конкретизирует ст.46 Конституции РФ применительно к особому субъекту – потерпевшему.

Правозащитная деятельность государства выражается, в силу установления ст.53 Конституции РФ, в возмещении им вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов

¹¹⁷ 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.

¹¹⁸ См.: Декларация основных принципов правосудия ... – С.230.

государственной власти или их должностных лиц. Эту конституционную обязанность государства можно рассматривать одновременно и как форму ответственности государства за качество своего кадрового состава. Источник возмещения вреда – соответствующая статья государственного бюджета, доходная часть которого формируется и за счет средств налогоплательщиков. Исходя из этого, ответственность за кадры государства, допустившие причинение вреда своими незаконными деяниями, лежит не только на государстве, но и на гражданах, составляющих основу гражданского общества.

Правозащитная деятельность Российского государства по реализации конституционной нормы ст.53 осложняется отсутствием единого нормативного правового акта, регламентирующего порядок такого возмещения. Возмещение вреда – универсальный гражданско-правовой способ защиты нарушенных прав, поэтому положение ст.53 Конституции РФ получило предметное развитие в Гражданском кодексе РФ. Отметим, что в его ст.1069 идет 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. ГК 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»¹¹⁹. 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.¹²⁰ и Определению от 18 апреля 2000 г. №103-О¹²¹.

Таким образом, правозащитная деятельность Российского государства по возмещению каждому ущерба, причиненного незаконными деяниями его органов или должностных лиц, получила процессуальную и субъектную конкретизацию и развитие в порядке, предусмотренном законодательством.

¹¹⁹См.: 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 окт.; СЗ РФ. – 1995. – №45. – Ст.4242; СЗ РФ. – 2000. – №33. – Ст.3348.

¹²⁰См.: 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.

¹²¹См.: 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.

Правозащитная деятельность нашего государства раскрывается также через гарантирование государственной защиты прав и свобод человека и гражданина (ч.1 ст.45). Это выражается, в частности, в установлении перечня государственных органов, обладающих определенной законом правозащитной компетенцией с учетом особенностей государственного устройства России, отечественных традиций, международного опыта, требований, вытекающих из международных договоров Российской Федерации. Конкретная правозащитная деятельность уполномоченных государственных органов будет рассмотрена в отдельной III главе. Сейчас же рассматриваются ее ключевые конституционные характеристики.

Гарантирование государственной защиты прав и свобод человека и гражданина как условие правозащитной деятельности государства получило конституционную конкретизацию в форме их судебной защиты. Системность ее реализации в России зависит от доступности правосудия и совершенности судопроизводства. Конституцией РФ прямо предусмотрены четыре его вида: конституционное, гражданское, уголовное и административное (ч.2 ст.118). Первые три вида не только подробно (хотя и небезупречно) проработаны, но и организационно оформлены, чего нельзя сказать о последнем, представляющем собой неотъемлемый элемент института административной юстиции, осуществляющий судебный контроль за деятельностью публичной администрации. Административная юстиция наряду с конституционной – атрибутивная часть системы защиты человека от произвола государства, поскольку именно этот вид судебных органов призван реализовывать полномочия в сфере споров «человек против власти»¹²².

Среди ученых и практиков нет единого мнения об административном судоустройстве и судопроизводстве, все сходится в том, что одной из его сторон всегда выступает орган управления и что отношения между ним и гражданами носят сложный императивный характер¹²³. Концептуальные разногласия по поводу создания системы административного судопроизводства обобщенно сводятся к тому, каким образом ее создавать: посредством специализированных административных судов¹²⁴, путем

¹²²См.: Козак Д. Суд в современном мире: проблемы и перспективы // Российская юстиция. – 2001. – №9.

¹²³См.: Власов А. Какой будет административная юрисдикция? // Российская юстиция. – 2002. – №11. – С.17.

¹²⁴См., 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 //

специализации судей¹²⁵ или остановиться на реформе, сохранив смешанную организационную систему. После принятия в 2001 г. Кодекса об административных правонарушениях (КоАП РФ), а в 2002 г. – Гражданского процессуального (ГПК РФ) и Арбитражного процессуального (АПК РФ) кодексов можно констатировать, что законодатель фактически избрал такую переходную модель административной юстиции, которая в ближайшее время не предполагает самостоятельного организационного оформления административных судов вне рамок судов общей юрисдикции.

Исходя из целей и задач административного судопроизводства предпочтение следует отдать профессиональному органу, самостоятельному в той степени, в которой это предполагает система разделения властей. Независимые и беспристрастные административные суды – необходимое средство для упрочения законности в деятельности государственных органов текущего управления (преимущественно аппарата исполнительной власти), должностные лица которых в своих действиях и решениях нередко обнаруживают наклонности к произволу, беззаконию, волоките.

Повышение эффективности правозащитной деятельности Российского государства связывается нами с последовательной опорой на такие сущностные элементы конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина, как ее принципы. Их можно отнести к категории «опорных пунктов» правозащитной деятельности государства и его уполномоченных органов. Законодательным и опытным путем данные принципы неизбежно будут уточняться применительно к конкретным правозащитным субъектам и категории защищаемых прав и свобод.

Придерживаясь таких руководящих положений, государственные органы своими правозащитными усилиями смогут приблизить Россию к государствам, известным своими правозащитными традициями и уважением к человеку, его правам и свободам.

Правозащитная деятельность институтов гражданского общества имеет свою специфику. Она не обеспечивается принудительной силой государства, строится не только на нормах права, но и на морально-этических принципах. В арсенал их правозащитных средств включаются те, которые не запрещены законом.

В Конституции России словосочетание «гражданское общество» не

Российская юстиция. – 2000. – №9; Тихомиров Ю. Административное судопроизводство в России: перспективы развития // Российская юстиция. – 1998. – №8.

¹²⁵См., 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.

используется, но в ней обозначены некоторые параметры *структуры* гражданского общества (например, общественные объединения, профессиональные союзы, религиозные объединения, объединения граждан), *формы его активности* (например, право мирных, без оружия, собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования; право индивидуальных и коллективных обращений) и *самореализации* (например, свобода совести, вероисповедания; свобода мысли и слова; свобода творчества и преподавания; свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности)¹²⁶.

Конституционными структурными элементами гражданского общества являются общественные объединения, которых, по данным Минюста РФ, в стране зарегистрировано более 135 тыс.¹²⁷ Эту статистику признать точной нельзя, поскольку не все они попадают в банк данных регистрирующих их органов. Совокупность общественных объединений, за исключением политических партий, составляет так называемый «третий сектор»¹²⁸, которому свойственна независимость, добровольная активность и деятельность ради общественного благополучия. Одно из направлений такой деятельности – правозащитное.

Исходя из Конституции РФ, общественные объединения – результат реализации права на объединение (ст.30) и способ самозащиты прав и свобод (ч.2 ст.45). Эти нормы и составляют конституционную основу деятельности общественных объединений, легализующую разветвленную систему правозащитных институтов. Согласно ст.5 Федерального закона от 19 мая 1995 г. №82-ФЗ «Об общественных объединениях», под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общих уставных целей. Такое определение требует уточнения по поводу «инициаторов» объединения: Конституция РФ адресует это право «каждому» (ч.1 ст.30), а названный закон – как «гражданам, иностранным гражданам, лицам без гражданства» (ст.1), так и «гражданам» (ст.5). Поэтому определение общественного объединения следует изложить в следующей редакции «Под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе лиц, объединившихся на основе общих уставных целей».

¹²⁶См.: Мархгейм М.В., Сидоренко И.Н. Перспективы гражданского общества в современной России и особенности его развития в условиях Северо-Кавказского региона (информационно-методические материалы). – Ростов н/Д: СКАГС, 2002. – С.28-31.

¹²⁷См.: Известия. – 2002. – 24 окт.

¹²⁸См.: McCarthy, Kathleen D., Virginia A. Hodgkinson, Russy D. Sumariwalla and Associates. The Nonprofit Sector in the Global Community. Voices from Many Nations. Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1992. – P. 1-25.

Уточнение здесь необходимо в целях комплексного учета конституционных положений и направлено на формирование единого правозащитного пространства в России.

Согласно ч.4 ст.13 Конституции РФ, общественные объединения равны перед законом. Такая конституционная позиция, адресованная общественным объединениям, создает равенство их правовых возможностей в правозащитной деятельности. Названный конституционный принцип воспроизведен в ст.15 Федерального закона от 19 мая 1995 г. «Об общественных объединениях»¹²⁹, которая называет и иные важные позиции. Так, установлено, что деятельность общественных объединений основывается на принципах добровольности, равноправия, самоуправления и законности. Учет названных принципов обязателен при осуществлении правозащитной деятельности. Общественные объединения свободны в определении своей внутренней структуры, форм и методов своей правозащитной деятельности.

Вместе с тем такая их свобода не означает вседозволенность. Пресекая деструктивное влияние общественных объединений на сферу публичных отношений, ч.5 ст.13 Конституции РФ установлен запрет на создание и деятельность таких из них, цели и действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни. Все это Федеральным законом от 25 июля 2002 г. отнесено к экстремистской деятельности¹³⁰. В нем сформулированы «заградительные» барьеры в отношении и государства, и общества, и личности от вышеназванных посягательств и действий общественных объединений. Установление подобных запретов свидетельствует, на наш взгляд, и о признании государством возможности негативного воздействия общественных объединений, усиленного их организованностью.

Российское законодательство, касающееся различных видов общественных объединений, достаточно обширно¹³¹. Помимо

¹²⁹Федеральный закон от 19 мая 1995 г. №82-ФЗ «Об общественных объединениях» (с изм. и доп. от 17 мая 1997 г., 19 июля 1998 г., 12, 21 марта, 25 июля 2002 г.) // СЗ РФ. – 1995. – №21. – Ст.1930; 1997. – №20. – Ст.2231; 1998. – №30. – Ст.3608; 2002. – №11. – Ст.1018, №12. – Ст.1093, №30. – Ст.3029.

¹³⁰Федеральный закон от 25 июля 2002 г. №114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» // СЗ РФ. – 2002. – №30. – Ст.3031.

¹³¹См., например: Федеральный закон от 11 июля 2001 г. №95-ФЗ «О политических партиях» (с изм. и доп. от 21 марта, 25 июля 2002 г., 23 июня 2003 г.) // СЗ РФ. – 2001. – №29. – Ст.2950; 2002. – №12. – Ст.1093, №30. – Ст.3029; 2003. – №26. – Ст.2574; Федеральный закон от 12 января 1996 г. №10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» (с изм. от 21 марта, 25 июля 2002 г., 30 июня 2003 г.) // СЗ РФ. – 1996. – №3. – Ст.148; 2002. – №12. – Ст.1093, №30. – Ст.3029; 2003. – №27 (ч. I). – Ст.2700; Федеральный закон от 28 июня 1995 г. №98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных

традиционных «партия», «союз», оно прибегает к иным понятиям («организация»¹³², «ассоциация»¹³³, «община»¹³⁴), тем самым уточняя направления, сферы, цели их деятельности. Правозащитная деятельность в той мере, в какой это определено их целями – *единственные, приоритетные или сопутствующие* – присутствуют практически в каждом из них.

Общественные организации, ориентированные на защиту прав и свобод человека и гражданина, называются правозащитными. Они составляют отдельную группу общественных объединений.

В числе важнейших задач правозащитной организации – выявление обострившейся проблемы и привлечение к ней деятельностного внимания публичных (государственных и муниципальных) структур. Стараниями правозащитных организаций находят неординарные ответы на вызовы той или иной проблемы в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина.

По некоторым оценкам сегодня в России насчитывается более 2 тыс. правозащитных организаций¹³⁵, или 1,5 % от числа зарегистрированных общественных объединений. Учитывая масштаб нарушений прав и свобод человека и гражданина в России, такое количество правозащитных общественных объединений отнюдь недостаточно. Однако одним количественным ростом проблему не разрешить. Требуется качественное наполнение правозащитной деятельности общественных объединений, повышение ее эффективности и конструктивности. Результирующим вектором комплексного подхода общественных объединений к правозащитной деятельности может стать состояние защищенности личности от произвола публичной власти. Такую деятельность можно определить как совокупность не запрещенных законом форм реагирования на состояние дел в сфере прав человека вообще и на нарушение прав,

объединений» (с изм. от 21 марта 2002 г.) // СЗ РФ. – 1995. – №27. – Ст.2503; 2002. – №12. – Ст.1093.

¹³²См., например, Федеральный закон от 11 августа 1995 г. №135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» (с изм. и доп. от 21 марта, 25 июля 2002 г., 4 июля 2003 г.) // СЗ РФ. – 1995. – №33. – Ст.3334; 2002. – №12. – Ст.1093, №30. – Ст.3029; 2003. – №27 (ч. II). – Ст.2708.

¹³³См., например: Федеральный закон от 17 декабря 1999 г. №211-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации» (с изм. и доп. от 21 марта 2002 г.) // СЗ РФ. – 1999. – №51. – Ст.6286; 2002. – №12. – Ст.1093.

¹³⁴См., например: Федеральный 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.

¹³⁵См.: Алексеева Л.М. Поражений больше, чем побед // www.izvestia.ru/politic/article30518.

свобод и законных интересов конкретного лица (группы лиц, категории лиц). Следует отметить, что деятельность правозащитных организаций строится на самостоятельно «добытом» и проанализированном «правонарушительном» материале.

Одним из правозащитных институтов гражданского общества является адвокатура. В отличие от иных институтов гражданского общества правозащитная деятельность адвокатуры достаточно подробно конкретизирована законодательством в части установления набора форм и средств защиты прав и свобод человека и гражданина.

Правозащитная деятельность адвокатуры состоит в оказании квалифицированной юридической помощи, оказываемой на профессиональной основе лицами, получившими статус адвоката в порядке, установленном Федеральным законом от 31 мая 2002 г. «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»¹³⁶ (далее – ФЗ №63), в целях защиты их прав, свобод и интересов, а также обеспечения доступа к правосудию.

Отнесение адвокатуры к институтам гражданского общества не исключает взаимодействия адвокатов и органов власти всех уровней в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина. Последние служат гарантами независимости адвокатуры, осуществляют финансирование деятельности адвокатов, оказывающих юридическую помощь российским гражданам бесплатно в случаях, предусмотренных российским законодательством. При необходимости они выделяют адвокатским образованиям служебные помещения и средства связи. Все это делается в целях обеспечения доступности для населения юридической помощи (ч.3 ст.3 ФЗ №63). Следует отметить, что заявленная в названной норме федерального закона цель согласуется с ч.1 ст.48 Конституции РФ: и там, и там речь идет о «каждом» или «населении». Однако бесплатная юридическая помощь, исходя из норм Федерального закона от 31 мая 2002 г. (ч.3 ст.3, ч.2 ст.7, ч.9, 10 ст.25, ст.26), оказывается только российским гражданам, в чем видится не только противоречие положениям Конституции РФ (ч.2 ст.48, ч.3 ст.62), но и «целевым заявкам» самого закона, поскольку население страны, как известно, составляют не только ее граждане. В этой связи представляется необходимым внести изменения в вышеназванные статьи Федерального закона от 31 мая 2002 г. №63, заменив словосочетание «российский гражданин» на слово «каждый» (в соответствующем падеже и числе).

Специальное конституционное обращение к понятию «адвокат» связано с определенным процессуальным статусом лица (ч.2 ст.48). В этом отношении нужно иметь в виду правовые позиции Конституционного Суда

¹³⁶Федеральный закон от 31 мая 2002 г. №63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2002. – №23. – Ст.2102.

РФ. В его Постановлении от 27 июня 2000 г.¹³⁷ отмечается, что Конституция РФ, гарантируя государственную защиту прав и свобод человека и гражданина (ст.2; ч.1 ст.45), предоставляет каждому право на получение квалифицированной юридической помощи (ч.1 ст.48) и, кроме того, прямо предусматривает, что «каждый задержанный, заключенный под стражу, обвиняемый в совершении преступления имеет право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента соответственно задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения» (ч.2 ст.48).

Закрепляя это право как непосредственно действующее, Конституция России не связывает предоставление помощи адвоката (защитника) с формальным признанием лица подозреваемым либо обвиняемым, а следовательно, и с моментом принятия органом дознания, следствия или прокуратуры какого-либо процессуального акта, и не наделяет федерального законодателя правом устанавливать ограничительные условия его реализации.

Норма ч.2 ст.48 Конституции РФ определенно указывает на существенные признаки, характеризующие фактическое положение лица как нуждающегося в правовой помощи в силу того, что его конституционные права ограничены. Поэтому право пользоваться помощью адвоката (защитника) возникает у конкретного лица с того момента, когда ограничение его прав становится реальным.

Конституционный Суд РФ уточнил, что по буквальному смыслу положений, закрепленных в ст.2, 45 и 48 Конституции РФ, право на получение юридической помощи адвоката гарантируется каждому лицу, независимо от его формального процессуального статуса, в том числе от признания задержанным и подозреваемым, если уполномоченными органами власти в отношении этого лица предприняты меры, реально ограничивающие свободу и личную неприкосновенность, включая свободу передвижения: удержание официальными властями, принудительный привод или доставление в органы дознания и следствия, содержание в изоляции без каких-либо контактов, а также иные действия, существенно ограничивающие свободу и личную неприкосновенность.

В соответствии с п.«л» ч.1 ст.72 Конституции РФ адвокатура как правовое регулирование адвокатской деятельности находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Совместное ведение означает, что федеральными законами очерчиваются основные рамки правового регулирования, а уже конкретное наполнение осуществляется законами субъектов Федерации.

¹³⁷См.: 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 кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.И. Маслова» // СЗ РФ. – 2000. – №27. – Ст.2882.

Правозащитная деятельность адвокатов регулируется нормами морали в той же степени, что и нормами права. Отношения клиента и адвоката строятся на доверии, которое невозможно в случае безнравственного поведения адвоката в процессе осуществления правозащитной деятельности.

Все вышесказанное приведено автором в качестве аргументации своей позиции, что правозащитная деятельность является единственным способом функционирования конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина.

Правозащитная деятельность актуализируется вследствие нарушения прав и свобод человека и должна выражаться в своевременном когерентном воздействии субъектов правозащитной структуры на сферу защиты прав и свобод человека и гражданина в РФ с целью ее положительного изменения и качественного преобразования в интересах человека, общества и государства.

1.5. Самозащита как конституционный вид правозащитной деятельности

Правозащитная деятельность различных субъектов правозащитной структуры России, как мы уже отмечали, существенно рознится по мотивации и набору возможных и допустимых средств, методов и приемов ее осуществления. Это в полной мере относится к такому субъекту, который определен нами как «само-правозащитник». Ему присуща, на наш взгляд, наиболее мощная мотивация защитить свои права и свободы и самый широкий для этого арсенал. Вместе с тем само-правозащитник не часто вооружен необходимыми знаниями, умениями и навыками для эффективной защиты своих прав и свобод. Такая ситуация в России обусловлена, в том числе непродолжительностью того периода, когда индивиды получили конституционную возможность защищать свои права всеми не запрещенными законом способами.

Отметим, что самозащита в нашей стране впервые возведена на конституционный уровень с принятием Конституции РФ 1993 г. В конституционном положении ч.2 ст.45 воплощен тезис Итогового документа Венской встречи представителей государств-участников Сопредседательства по безопасности и сотрудничеству в Европе о том, что необходимо «уважать право граждан самостоятельно или совместно с другими вносить активный вклад в развитие и защиту прав и свобод

человека»¹³⁸. Самозащита имеет различные формы, ограниченные действующим российским законодательством и обусловленные тем, какое право лица нуждается в защите. Целесообразно обособить те формы самозащиты, которые прямо названы в Конституции РФ. Это не препятствует расширению ее способов, их адаптации к отраслевой специфике. Единственным ограничением здесь является прямой законодательный запрет.

Исследование конституционных форм самозащиты предполагает характеристику их субъекта. Например, в ч.2 ст.45 речь идет о «каждом»; в ст.32 – о «гражданах Российской Федерации», которые имеют право на обращения, одна из разновидностей которых – жалоба – напрямую связана с самозащитой; в ч.3 ст.50 – о «каждом осужденном».

В Конституции РФ наряду с индивидуальными конституционными формами самозащиты закреплены ее коллективные проявления: каждый имеет возможность защищать свои права и свободы через общественные объединения (например, профессиональные союзы, некоммерческие и правозащитные организации).

Конституционные формы самозащиты можно систематизировать в зависимости от содержательной группы прав и свобод человека и гражданина, нуждающейся в защите. Так, самозащита политических прав и свобод российских граждан может осуществляться в предусмотренных Конституцией РФ формах: мирные, без оружия, митинги, шествия, демонстрации, пикетирования (ст.31), проведение которых упорядочено Федеральным законом от 19 июня 2004 г. «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»¹³⁹; самозащита трудовых прав конституционно допускается посредством забастовки (ч.4 ст.37). Самозащита признана также формой защиты гражданских прав (ст.12 ГК РФ). Она допускается без обращения в суд, а способы самозащиты должны соответствовать нарушению и не выходить за пределы действий, необходимых для его пресечения (ст.14 ГК РФ).

Помимо общих форм самозащиты, в Конституции РФ предусмотрены также ее специальные формы. К их числу отнесем, например, право обвиняемого в совершении преступления на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей (ч.2 ст.47). Этот важный процессуальный принцип, распространяющий свое действие на всех лиц, имеющих такой формальный процессуальный статус, приобретает свойства самозащиты как только лицо выразит в форме ходатайства свою волю по данному поводу. Обвиняемый по собственному желанию, опираясь на ч.2 ст.47

¹³⁸Итоговый документ Венской встречи 1986 г. представителей государств-участников совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, состоявшейся на основе положений заключительного акта, относящихся к дальнейшим шагам после совещания от 19 января 1989 г. // Гражданство и свобода передвижения. Нормативные акты и документы. – М.: Юрид. лит., 1994. – С.21.

¹³⁹Федеральный закон от 19 июня 2004 г. №54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // СЗ РФ. – 2004. – №25. – Ст.2485.

Конституции РФ, просит, чтобы его дело разрешалось «судьями факта»¹⁴⁰, не зависящими от государственной власти. В данном случае актуализируется специфический случай конституционного права каждого на самозащиту (ч.2 ст.45).

Аналогичные трансформации происходят также с процессуальными принципами, нашедшими конституционное закрепление в ч.2 ст.48, ч.3 ст.50, ч.1 ст.51: если задержанный, заключенный под стражу, обвиняемый в совершении преступления изъявит желание воспользоваться помощью адвоката (защитника) с момента соответственно задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения, то ему не может быть отказано; надлежаще оформленные просьбы осужденного о пересмотре приговора вышестоящим судом, о помиловании или смягчении наказания не могут оставаться без рассмотрения; любой принявший решение не свидетельствовать против самого себя, своего супруга и определенного федеральным законом круга близких родственников, не обязан этого делать.

Относительно последнего случая самозащиты в правозащитных целях отметим, что сложившаяся практика ограничивает круг лиц, которые могут воспользоваться ч.1 ст.51, сводя их к процессуальным субъектам. Таким образом, данная форма реализации права на самозащиту необоснованно изымается из сферы допустимого поведения каждого.

Попытки облечения указанной нормы в более короткую формулу, например, «право на молчание»¹⁴¹, «привилегии от самообвинения»¹⁴² достаточно привлекательны, но существенно ограничивают ее «правозащитную емкость». В частности, предложение «права на молчание» в качестве эквивалента «...не обязан свидетельствовать...» не включает иных, кроме словесных, форм свидетельствования (например, предоставление образцов почерка, голоса, крови, слюны и т.п., участие в следственных экспериментах по сбору свидетельств против самого себя и своих близких родственников). Что касается «привилегии от самообвинения» как краткого заменителя ст.51, то оно нацеливает на несообщение негативной информации. Однако каждый человек по-своему оценивает характер информации, поэтому вправе не сообщать о себе любые сведения.

Поскольку ст.51 Конституции РФ традиционно рассматривается как процессуальная, ее предложенное выше понимание тоже будет весьма

¹⁴⁰Боботов О.С. Суд присяжных в новой системе судебной организации Российской Федерации // Гражданин и право. – 2000. – №4.

¹⁴¹См.: Куссмауль Р. Право на ложь и право на молчание как элементы права на защиту // Российская юстиция. – 2003. – №2.

¹⁴²См.: Николук В., Кальницкий В. Применение статьи 51 Конституции РФ в уголовном судопроизводстве // Законность. – 1997. – №8.

полезным. Отметим, что согласно п.18 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия»¹⁴³, при рассмотрении гражданских и уголовных дел суд, предлагая подсудимому дать показания по поводу обвинения и известных ему обстоятельств дела, должен одновременно разъяснить ему ст.51 Конституции РФ. С ее положениями должны быть ознакомлены супруг или близкий родственник подсудимого перед допросом этого лица в качестве свидетеля или потерпевшего и лицо, вызванное в суд в качестве свидетеля по гражданскому делу, если оно является супругом либо близким родственником истца, ответчика, других участвующих в деле лиц. Невыполнение данного правила служит основанием для признания судом показаний этих лиц полученными с нарушением закона, в силу чего они не могут быть доказательствами виновности обвиняемого (подозреваемого).

Не единичны случаи, когда суды, а также ведущие следствие работники в нарушение требований закона продолжают трактовать отказ допрашиваемого давать показания против себя как признание своей вины, желание уйти от уголовной ответственности, одно из оснований для избрания мерой пресечения ареста, обстоятельство, отягчающее наказание. При разъяснении положений ст.51 Конституции РФ допускаются различные формы запугивания допрашиваемого относительно наступления для него неблагоприятных последствий в случае отказа от дачи показаний¹⁴⁴, что является грубейшим нарушением Постановления №1 Пленума Верховного Суда РФ «О судебном приговоре» от 29 апреля 1996 г., п.6 которого гласит: «Отказ подсудимого от дачи показаний не может служить подтверждением доказанности его вины и учитываться в качестве обстоятельства, отрицательно характеризующего личность подсудимого, при назначении ему вида и размера наказания».

В исследовании проблем понимания и применения ст.51 Конституции РФ немаловажное значение имеет вопрос о пределах осуществления «права не свидетельствовать». Мнения ученых и практиков сходны относительно законодательного предела реализации данного права. С точки зрения Б. Смирнова, в круг фактических данных, о которых свидетель вправе умолчать или отказаться свидетельствовать, включаются только уголовно-правовые интересы допрашиваемого и его близких¹⁴⁵. Такая позиция производна от ограничительного толкования ст.51 Конституции РФ, где нет прямого указания на уголовно-правовую сферу и

¹⁴³См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. №8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 1996. – №2.

¹⁴⁴См.: Гаспарян Н. Праву не свидетельствовать против себя нужны дополнительные гарантии // Российская юстиция. – 2000. – №12.

¹⁴⁵См.: Смирнов Д. Пределы свидетельского иммунитета // Законность. – 1998. – №2. – С.33

сферу отправления правосудия. Поэтому, требовать от граждан сообщать о себе и своих близких родственниках какие-либо сведения нельзя.

Исходя из вышеприведенных рассуждений, конституционная возможность самозащиты в юридическом смысле – это не запрещенные законом правозащитные требования и претензии лица и корреспондирующая им обязанность уполномоченных органов отнестись к ним в установленном Конституцией РФ, иными законами порядке. Ряд конституционных требований лица, прибегнувшего к самозащите, должен быть удовлетворен, без каких-либо усмотрений.

В связи с правом на самозащиту отметим, что гражданин РФ, имея конституционное право на обращение, по собственному усмотрению решает, куда ему направить жалобу: в судебные или административные органы, в государственные или муниципальные структуры, в общественные организации, к руководителям предприятия и организаций, в средства массовой информации. Такой выбор делается на основе собственного или стороннего правозащитного опыта с целью получения наиболее полной защиты нарушенных прав и законных интересов, что позволяет говорить о «вторичном факторе самозащиты». Со стороны государства определено, что в любом случае обращения должны разрешаться в нормативном порядке, введенном Указом Президиума ВС СССР от 12 апреля 1968 г. «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан», в редакции от 4 марта 1980 г.¹⁴⁶, который продолжает действовать в части, не противоречащей Конституции РФ и Закону РФ от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»¹⁴⁷.

Помимо обычных и специальных форм самозащиты нами выделена группа ее нетипичных форм. Они применимы к защите определенных прав и свобод граждан. Так, допустима защита лица либо прав обороняющегося или другого лица от общественно опасного посягательства путем причинения посягающему вреда, если при этом не было допущено превышения пределов необходимой обороны, т.е. явного несоответствия защиты характеру и опасности посягательства. Может устраняться опасность, угрожающая личности или правам данного лица или других граждан, если опасность при данных обстоятельствах этого нельзя было сделать другими средствами и если причиненный вред менее значителен, чем предотвращенный (ситуация крайней необходимости). К исключительным формам самозащиты можно отнести ее осуществление с

¹⁴⁶ВВС СССР. 1980. №11. Ст.192.

¹⁴⁷См.: 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.

использованием оружия в порядке, установленном Федеральным законом от 13 декабря 1996 г. «Об оружии»¹⁴⁸.

Таким образом, самозащита как конституционный вид правозащитной деятельности осуществляется лицом в не запрещенных для этого формах, как правило, актуализирует выполнение соответствующими государственными органами вмененных им обязанностей. Различаются конституционные и иные способы самозащиты каждым своих прав и свобод. Самозащита может осуществляться в обычных, специальных и нетипичных формах индивидуальными и коллективными субъектами.

II. ФОРМИРОВАНИЕ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ РОССИЙСКОЙ КОНСТИТУЦИОННОЙ СИСТЕМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА: АНАЛИЗ, ПРОБЛЕМЫ, ТЕНДЕНЦИИ

2.1. Правовое обеспечение конституционной защиты лиц, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации

Конституционное регулирование защиты прав и свобод человека и гражданина в России предопределило процесс принятия соответствующего конституционного и текущего законодательства в целях совершенствования его норм. В Конституции РФ закреплены как общие

¹⁴⁸Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. №150-ФЗ «Об оружии» (с изм. от 21 июля 1998 г., 31 июля, 17 декабря 1998 г., 19 ноября 1999 г., 10 апреля 2000 г., 26 июля, 8 августа, 27 ноября 2001 г., 25 июня, 25 июля 2002 г., 10 января 2003 г.) // СЗ РФ. – 1996. – №51. – Ст.5681; 1998. – №30. – Ст.3613, №51. – Ст.6269; 1999. – №47. – Ст.5612; 2000. – №16. – Ст.1640; 2001. – №31. – Ст.3171, №33 (Часть1). – Ст.3435, №49. – Ст.4558; 2002. – №26. – Ст.2516, №30. – Ст.3029; 2003. – №2. – Ст.167.

принципы регулирования такой защиты (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 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).

Исходя из логики ст.2 Конституции РФ, отправной точкой рассмотрения данного процесса является человек, точнее его юридические характеристики. Как известно, человек может иметь различный правовой статус, особенности которого обуславливают правозащитные механизмы. Подавляющее большинство населения и России, и других государств, являются их гражданами. Так, согласно итогам Всероссийской переписи населения 2002 г., численность граждан Российской Федерации составила 142,4 млн. человек (98% всех жителей страны). Из общей численности граждан России 44 тыс. человек имеют двойное гражданство¹⁴⁹.

Конституция РФ прямо устанавливает, что приобретение и прекращение российского гражданства осуществляется в соответствии с федеральным законом (ст.6). Таковой (Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации»¹⁵⁰) был принят 31 мая и вступил в силу 1 июля 2002 г. взамен Закону от 27 ноября 1991 г. Федеральный закон вызвал неоднозначные оценки теоретиков и практиков¹⁵¹ в связи с тем, что ряд его положений не вполне отвечает конституционным требованиям, грешит двойственностью и непоследовательностью, свидетельствует о незавершенности процесса оптимизации многих содержательных характеристик.

В целях решения задач данного исследования считаем целесообразным уточнить ключевые понятия института гражданства. Достаточно распространено не только в учебной, но и в научной литературе определение гражданства с позиции «принадлежности лица государству»¹⁵², что было законодательно отражено, например в ст.1 Закона СССР «О правовом положении иностранных граждан в СССР», где

¹⁴⁹www.rambler.ru/db/news

¹⁵⁰Федеральный закон от 31 мая 2002 г. №62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (с изм. и доп. от 11 ноября 2003 г., 2 ноября 2004 г.) // СЗ РФ. – 2002. – №22. – Ст.2031; 2003. – №46 (ч.2). – Ст.4447; 2004. – №45. – Ст.4377.

¹⁵¹См., 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.

¹⁵²См., например: Хабибулин 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.

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 основам¹⁵³. Не отказываясь от «привычной» характеристики «принадлежность» в определении гражданства, О.Е. Кутафин связывает ее не с государством, а с «народом» государства, что представляется более корректным. В его дефиниции гражданства удачно соединены конструктивная преемственность и современный законодательный подход¹⁵⁴.

Считаем необходимым специально отметить важный этап в развитии института российского гражданства, когда из законодательства была исключена его политическая характеристика. В преамбуле Закона СССР о гражданстве от 23 мая 1990 г. гражданство определялось как политико-правовая связь гражданина с государством, что ввиду гипертрофии политического аспекта создавало для граждан опасность (причем не только гипотетическую, но и возникавшую реально) лишения советского гражданства, если они не разделяли 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. Согласно Федеральному закону от 31 мая 2002 г., гражданство РФ также есть «устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией», однако проявляется она только «в совокупности их взаимных прав и обязанностей». Считаем, что исключение «ответственности» из качеств, в которых выражается гражданство, не способствует формированию полноценных правоотношений между лицом и государством вообще, и системы защиты прав граждан, в частности. Взгляд на гражданство с позиции взаимной ответственности государства и лица должен получить законодательное закрепление.

Определяя гражданство, российский законодатель значительно обеднил глубину отношений гражданства, отказавшись от такого их основания, как признание и уважение достоинства, основных прав и свобод человека. Резонен вопрос: что же в результате всех многотрудных, прямо пострадавших народом демократических переустройств мы пришли к тому, что государство не очень-то хочет, чтобы правовые отношения России с человеком по вопросам гражданства по-прежнему

¹⁵³См.: Чиркин В.Е. Общечеловеческие ценности и современное государство // Государство и право. – 2002. – №2. – С.5-8.

¹⁵⁴См.: Кутафин О.Е. Российское гражданство. – М.: Юристъ, 2003. – С.81.

формировались на основе признания и уважения достоинства, основных прав и свобод личности?¹⁵⁵ А если так, то можно ли рассчитывать на реализацию государством своей конституционной обязанности – защищать права и свободы своего гражданина?

Позитивным фактором формирования устойчивости отношений российского гражданства считаем систему принципов, которые, получив конституционное оформление, нашли отражение в федеральном законе. В форме принципов гражданства установлены требования и пределы вмешательства государства в статус гражданина. Тем самым уточнено содержание конституционной обязанности государства защищать своих граждан вне зависимости от их социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности (ч.1 ст.4 ФЗ №62). Вместе с тем, такая форма активности государства, как «защита...» в Федеральном законе от 31 мая 2002 г. «О гражданстве РФ» адресуется только российским гражданам, находящимся за границей. В этом, полагаем, присутствует скорее политико-идеологический, нежели юридический подтекст: российское государство допускает, что права его граждан могут быть нарушены только за его рубежами. В этом смысле весьма полезно обратиться к словам Президента РФ, высказанным в Послании Федеральному Собранию РФ на 2001 г., что никому не должно быть позволено устраивать «селекцию» международных прав и свобод человека в зависимости от обложки паспорта. И наши дипломаты должны в таких случаях не просто активно, но и профессионально жестко, эффективно отстаивать права российских граждан.

При общей положительной оценке преемственности в закреплении основополагающих начал российского гражданства, нашедших отражение в новом Федеральном законе от 31 мая 2002 г., нельзя не отметить ряд положений, которые ослабили «правозащитную обязанность» России по отношению к своим гражданам, находящимся за границей. Так, защита государством своих граждан за границей проявляется и как его право по отношению к другим государствам, и как его обязанность по отношению к своим гражданам¹⁵⁶. Защита государством своих граждан за границей является не признаком гражданства, а его следствием.

Согласно ч.2 ст.61 Конституции РФ государство гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами. При всей важности «правозащитного акцента» в приведенном конституционном положении обращает на себя внимание нелогичность его формулировки: сначала названа защита, а затем покровительство. А ведь покровительство по отношению к защите первично, характеризуется перманентностью, а защита ситуативностью. Покровительство есть статичная модель

¹⁵⁵См.: Овчинников И.И. Российское гражданство: новый правовой статус // Гражданин и право. – 2002. – №9/10.

¹⁵⁶См.: Мархгейм М.В. Конституционно-правовые вопросы защиты российских граждан, находящихся за границей. – Ростов н/Д: ЦИТ «ПРОНТО», 1997. – С.237.

рассматриваемой конституционной обязанности государства, которая не может быть эффективной или нет, а защита – динамичная модель, как форма реакции на нарушение прав и свобод российских граждан, для которой применима оценка эффективности; первое проявляется в совокупности нормативно-правовых актов, связанных с обеспечением правового статуса российского гражданина, а вторая – в конкретных процессуальных действиях, направленных на скорейшее восстановление его нарушенных прав. На первичность покровительства указывает и то, что его субъектом является государство в целом, а субъектом защиты – уполномоченный государственный орган¹⁵⁷. Поэтому правильнее было бы сформулировать ч.2 ст.61 с поправкой на приведенные аргументы: РФ гарантирует своим гражданам покровительство и защиту за ее пределами. Но коль скоро данная норма находится в гл. 2 Конституции РФ, и изменить ее достаточно сложно в силу действия конституционной ст.135, следует поменять редакцию такой нормы в федеральном законе. Вместе с тем, это не единственная претензия к формулировке ст.7 ФЗ №62, в силу чего защита российских граждан за границей в законодательном выражении выглядит не достаточно убедительно. Так, согласно ч.1 ст.7 названного нормативно-правового акта гражданам РФ, находящимся за ее пределами, защита и покровительство предоставляются, в чем явно выражена воля государства. Сравним: в Конституции РФ «государство гарантирует защиту», а в ч.1 ст.5 ранее действовавшего закона о гражданстве говорилось, что «граждане пользуются защитой».

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 соответствующими внутригосударственными (российскими и зарубежными) и международными актами, 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 необходимо вернуться к прежней формулировке, адресовав данную правозащитную обязанность государственным органам России.

Согласно Федеральному закону от 31 мая 2002 г. (гл. VI), в число полномочных органов, ведающих делами о гражданстве РФ, включены Президент РФ, федеральный орган исполнительной власти, ведающий

¹⁵⁷См.: Мархгейм М.В. Конституционно-правовые вопросы защиты ... – С.237-238.

вопросами внутренних дел, и его территориальные органы; федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами иностранных дел, и дипломатические представительства и консульские учреждения РФ, находящиеся 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 преступностью¹⁵⁸. Как видим, решение вопросов гражданства в качестве основной функции не названо. Нет его и в Положении о Министерстве внутренних дел РФ¹⁵⁹. 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 не продвигает Россию по направлению к демократическому правовому государству. Считаем, что корректнее перевести полномочия по решению вопросов гражданства в систему органов юстиции.

Основной документ, удостоверяющий личность гражданина РФ на территории России – паспорт, Положение о котором утверждено Постановлением Правительства РФ от 8 июля 1997 г.¹⁶⁰ Важно отметить, что в соответствии с конституционным требованием ч.1 ст.26, паспорт теперь не содержит графы «национальность», а следовательно нет необходимости ее указывать. Такой подход расценивается нами как весомая правозащитная мера. Национальность не является юридической категорией, поэтому ей не место в паспорте. Такое изменение считаем своеобразным прорывом в охране правового статуса российского гражданина. Вместе с тем данная новация была неоднозначно воспринята, особенно в национальных республиках, в результате чего в январе 2001 г. п.2 Положения был изложен в другой редакции, допускающей изготовление вкладыша в бланки паспортов, оформляемых в данных

¹⁵⁸См.: Воронцов С.А. Правоохранительные органы и спецслужбы Российской Федерации. История и современность. – Ростов н/Д: «Феникс», 1999. – С.18.

¹⁵⁹См.: Указ Президента РФ от 19 июля 2004 г. №927 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2004. – №30. – Ст.3149.

¹⁶⁰См.: Постановление Правительства РФ от 8 июля 1997 г. №828 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации» (с изм. от 25 сентября 1999 г., 5 января 2001 г., 22 января 2002 г.) // СЗ РФ. – 1997. – №28. – Ст.3444; 1999. – №41. – Ст.4918; 2001. – №3. – Ст.242; 2002. – №4. – Ст.330.

субъектах РФ, где в качестве сведений о личности гражданина может указываться национальность. Апологетам национальности «в паспортном формате» следует понимать, что всякие сведения о гражданине, внесенные в паспорт, влекут за собой юридически значимые последствия. Какие юридические последствия может вызвать указание национальности? К сожалению, российская история дает далеко не лучшие образцы отношений государства с представителями ряда национальностей. Так, за годы советской власти миллионы людей стали жертвами произвола тоталитарного государства, подверглись репрессиям за политические и религиозные убеждения, по социальным, национальным и иным признакам¹⁶¹. Осуждая многолетний террор и массовые преследования своего народа как несовместимые с идеей права и справедливости, государство заявляет о неуклонном стремлении добиваться реальных гарантий обеспечения законности и прав человека. Реальными шагами выступают постановления Верховного Совета РФ о реабилитации российских финнов¹⁶², корейцев¹⁶³, немцев¹⁶⁴, народов Дагестана¹⁶⁵.

Помимо защиты прав российских граждан, она касается также иностранных граждан. Согласно Конституции РФ (ч.3 ст.62), иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с российскими гражданами, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором РФ. По поводу формулировки данной конституционной статьи

¹⁶¹См.: Закон РФ от 18 октября 1991 г. №1761-1 «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, 27 декабря 2000 г., 30 декабря 2001 г., 24 декабря 2002 г., 9 февраля 2003 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. – 1991. – №44. – Ст.1428; 1992. – №28. – Ст.1624; 1993. – №1. – Ст.21; Российская газета. – 1993. – 15 сент.; 1995. – 11 нояб.; СЗ РФ. – 1995. – №45. – Ст.4242; 2000. – №33. – Ст.3348; 2003. – №6. – Ст.509.

¹⁶²См.: Постановление ВС РФ от 29 июня 1993 г. №5291-1 «О реабилитации российских финнов» // Ведомости...– 1993. – №29. – Ст.1119.

¹⁶³См.: Постановление ВС РФ от 1 апреля 1993 г. №4721-1 «О реабилитации российских корейцев» // Ведомости...– 1993. – №15. – Ст.529.

¹⁶⁴См.: Указ Президента РФ от 21 февраля 1992 г. №231 «О неотложных мерах по реабилитации российских немцев» // СЗ РФ. – 1996. – №24. – Ст.2869; Постановление Правительства РФ от 8 июля 1997 г. №854 «О Федеральной целевой программе развития социально-экономической и культурной базы возрождения российских немцев на 1997-2006 годы» (с изм. и доп. от 14 февраля 2002 г.) // www.garant.ru; СЗ РФ. – 2002. – №7. – Ст.700.

¹⁶⁵См.: Постановление Правительства РФ от 24 января 1992 г. №40 «О первоочередных мерах по практическому восстановлению законных прав репрессированных народов Дагестанской АССР» (с изм. и доп. от 13 апреля 1993 г.) // Библиотека журнала «Российская газета». – 1995. – №1. – С.103.

необходимо сделать немаловажное замечание. Как известно, институт гражданства свойствен республикам, в монархиях, в частности, в Бельгии (ст.8 Конституции Бельгии)¹⁶⁶, в Герцогстве Люксембург (ст.9 Конституции Великого Герцогства Люксембург)¹⁶⁷ существует институт подданства. Строго следуя Конституции РФ, действие ее ч.3 ст.62 на бельгийских и люксембургских подданных не распространяется, что, по идее, неверно. Поэтому нужно сделать редакционное уточнение названной статьи, добавив после слов «иностранные граждане» в скобках «подданные». Это потребует и изменения названия федерального закона, определяющего статус данной категории лиц.

До недавнего времени правовой статус иностранных граждан в нашей стране определялся Законом СССР от 24 июня 1981 г. №5152-Х «О правовом положении иностранных граждан в СССР»¹⁶⁸, который действовал в части, не противоречащей Конституции РФ. Отметим, что согласно данному закону, иностранным в нашей стране гражданин признавался, а не являлся таковым. О субъекте такого признания сам закон умалчивал.

В настоящее время вопросы правового положения иностранных граждан в России, урегулирования отношений между иностранными гражданами, с одной стороны, и органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами указанных органов, с другой, – возникающие в связи с пребыванием (проживанием) иностранных граждан в РФ и осуществлением ими на территории Российской Федерации трудовой, предпринимательской и иной деятельности, лежат в сфере действия Федерального закона от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹⁶⁹ (далее – ФЗ №115). 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 «иностраный гражданин» речь идет о наличии/отсутствии «гражданства (подданства) иностранного государства» (ст.2).

¹⁶⁶См.: Конституция Бельгии от 7 февраля 1831 г. // Конституции государств Европейского Союза. – М.: НОРМА – ИНФРА-М, 1999. – С.110.

¹⁶⁷См.: Конституция Великого Герцогства Люксембург от 17 октября 1868 г. // Конституции государств Европейского Союза. – М.: НОРМА – ИНФРА-М, 1999. – С.457.

¹⁶⁸Закон СССР от 24 июня 1981 г. №5152-Х «О правовом положении иностранных граждан в СССР» // Ведомости ... – 1981. – №26. – Ст.836.

¹⁶⁹Федеральный 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, 2 ноября 2004 г.) // СЗ РФ. – 2003.– №30. – Ст.3032; №27 (ч.2). – Ст.2700; 2004. – №35. – Ст.3607, №45. – Ст.4377.

Востребованность в упорядочении проживания и пребывания иностранных граждан на территории России связана не только с вопросами суверенитета и безопасности, но и с интенсивной миграцией, свойственной современному миру. На начало последнего десятилетия XX в. в мире уже насчитывалось более 45 млн трудящихся-мигрантов¹⁷⁰. Небывалая масштабность мировой миграции трудовых ресурсов представляет собой важнейшую особенность современности. В России официально зарегистрировано 300 тыс., в то время как реальное число работающих здесь иностранцев в 10-15 раз больше, в целом же Россия ежегодно нуждается в 1 – 1,5 млн трудовых мигрантов¹⁷¹.

Новой анализированного акта является то, что иностранные граждане, легально находящиеся на территории России, попадают теперь 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.

В получении каждого из названных выше режимов пребывания или проживания иностранным гражданам на основе ФЗ №115 может быть отказано, а наличествующий режим – аннулирован (ст.5, 7, 9). Отметим, что перечень оснований для такого отказа является закрытым. Это обеспечивает прозрачность «изменений статуса» иностранного гражданина и минимизирует произвол чиновников, принимающих решения по данным вопросам.

Особенно подробно прописаны условия участия иностранных граждан в трудовых отношениях (ст.13 ФЗ №115), причем серьезные требования предъявлены к работодателю. Это связано с защитой как национального рынка труда, так и трудовых прав иностранного гражданина. Постановлением Правительства РФ ежегодно утверждаются квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности¹⁷². На 2004 г., что следует из Постановления Правительства РФ от 3 ноября 2003 г., квота на въезд в Россию иностранных граждан в целях осуществления трудовой деятельности составила 213000 приглашений¹⁷³. Это почти в два с половиной раза ниже, чем в предыдущем периоде. Существенное – в 4 раза

¹⁷⁰См.: Мигас В., Нечай А. Закономерности современной международной миграции и особенности ее регулирования // Международное право и международные отношения. – 1999. – №1.

¹⁷¹См.: Гречишников Е. Легко ли быть мигрантом // эж-ЮРИСТ. – 2003. – №14.

¹⁷²См., например, Постановление Правительства РФ от 30 октября 2002 г. №782 «Об утверждении квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности» // СЗ РФ. – 2002. – №44. – Ст.4394.

¹⁷³Постановление Правительства РФ от 3 ноября 2003 г. №658 «Об утверждении на 2004 год квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности» // СЗ РФ. – 2003. – №45. – Ст.4384.

– снижение таких приглашений произошло в Центральном федеральном округе¹⁷⁴.

Дальнейшие трансформации правового статуса иностранного гражданина выразились в том, что однозначно установленный ранее запрет на допуск иностранного гражданина к государственной и муниципальной, а также к военной службам, изменен. Теперь речь идет только о запрете доступа к муниципальной службе. Вместе с тем есть определенные сомнения в единстве законодательного замысла, когда иностранный гражданин, постоянно проживающий на территории муниципального образования, вправе участвовать в муниципальных выборах не только как избиратель, но и как избираемый, и одновременно ему запрещен доступ к муниципальной службе. Каждая из этих позиций понятна сама по себе, но при стечении обстоятельств, когда иностранный гражданин будет избран главой муниципального образования и в его подчинении будет находиться аппарат муниципальных служащих, всякие причины не допуска иностранцев к муниципальной службе перестают быть убедительными.

Упорядочение правового положения, установление режимов иностранных граждан в России, введение новых для России институтов (например, иммиграционной карты, вида на жительство), осуществленное новым Федеральным законом от 25 июня 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в РФ», несмотря на усложнение процедур, является полезным, прежде всего, для самого иностранного гражданина, который при условии легального пребывания или проживания на территории России получил систему правозащитных гарантий.

Первым законом, связанным с защитой и российских, и иностранных граждан, и лиц без гражданства, в большинстве своем объединенных общим названием «бывшие советские граждане», был Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»¹⁷⁵, принятый ввиду особой остроты проблем, с которыми столкнулись граждане бывшего СССР после

¹⁷⁴ Приказ Минтруда РФ, МВД РФ и Минэкономразвития РФ от 21 ноября 2003 г. №288/349/917 «О распределении по субъектам Российской Федерации утвержденной Правительством Российской Федерации на 2004 год квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности» // Российская газета. – 2003. – 19 дек.

¹⁷⁵ См.: 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.) // СЗ РФ. – 1999. – №22. – Ст.2670; 2002. – №22. – Ст.2031.

денонсации Договора об образовании СССР¹⁷⁶, когда по некоторым оценкам более 30 млн россиян остались за пределами России¹⁷⁷.

Принятию Федерального закона от 24 мая 1999 г. предшествовало несколько указов главы государства, в частности, от 11 августа 1994 г. «Об основных направлениях государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом»¹⁷⁸; от 13 апреля 1996 г. «О создании фонда по поддержке соотечественников за рубежом «Россияне»¹⁷⁹; от 6 мая 1996 г. «О единовременной денежной выплате инвалидам и участникам Великой Отечественной войны 1941-1945 годов, постоянно проживающим в Латвийской Республике, Литовской Республике и Эстонской Республике»¹⁸⁰. Во исполнение указов Президента РФ был принят ряд актов Правительства РФ, среди которых постановления от 31 августа 1994 г. «Об основных направлениях государственной политики РФ в отношении соотечественников, проживающих за рубежом»¹⁸¹, от 17 мая 1996 г. «О Программе мер по поддержке соотечественников за рубежом»¹⁸².

Особенности Федерального закона от 24 мая 1999 г. «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» связаны со сложным сплетением интересов, принципов и сфер, которые намеревались урегулировать данным законом. В сферу интересов России попадают и ее граждане, находящиеся за границей, что связано с реализацией конституционной функции государства, и иностранные граждане российского происхождения, что требует учета национальных законов страны проживания и международных документов; и лица без гражданства, правовой статус которых должен быть определен с учетом конвенции 1961 г., национального законодательства страны пребывания, российского законодательства. Причем в каждом конкретном случае нужно быть исключительно внимательным к человеку. Это только субъектно-нормативный срез проблемы. Но ведь есть еще вопросы защиты прав и свобод, их институционально-процессуальное обеспечение. Суммой данных проблем явилось то, что Федеральный закон от 24 мая 1999 г. практически не опирается на императивные нормы, а в его название впервые после принятия Конституции РФ 1993 г. включено слово «политика», что в целом не свойственно закону.

¹⁷⁶См.: Постановление Верховного совета РСФСР от 12 декабря 1991 г. «О денонсации договора об образовании СССР» // Российская газета. – 1991. – 17 дек.

¹⁷⁷См.: Постановление Правительства РФ от 17 мая 1996 г. №590 «О Программе мер по поддержке соотечественников за рубежом» // СЗ РФ. – 1996. – №21. – Ст.2516.

¹⁷⁸См.: СЗ РФ. – 1994. – №16. – Ст.1888.

¹⁷⁹См.: СЗ РФ. – 1996. – №16. – Ст.1836.

¹⁸⁰См.: СЗ РФ. – 1996. – №19. – Ст.2262.

¹⁸¹См.: СЗ РФ. – 1994. – №21. – Ст.2383.

¹⁸²См.: СЗ РФ. – 1996. – №21. – Ст.2516.

Правозащитные нормы законов адресуются не только лицам, относящимся к общим статусным категориям (гражданин, иностранный гражданин, лицо без гражданства), но и тем, чей статус определен как специальный, например, вынужденный переселенец и беженец. К середине 2000 г. в России официальный статус беженца или вынужденного переселенца имели 978,4 тыс. человек, в числе которых 30 % – дети¹⁸³. К началу января 2003 г. число беженцев и вынужденных переселенцев в России снизилось почти вдвое и составило 505,7 тыс. человек¹⁸⁴.

Действовавшие законы в сфере вынужденной миграции РФ от 19 февраля 1993 г. «О вынужденных переселенцах»¹⁸⁵ и «О беженцах»¹⁸⁶ в связи с принятием Конституции РФ были изложены в новых редакциях¹⁸⁷, которые дали импульс развитию 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 статусов: вынужденного переселенца, как правило, пятью годами, беженца – тремя. Не ставя перед собой цель, охарактеризовать особенности правового положения вынужденного мигранта, остановимся на некоторых аспектах его защиты. Отметим, что регулирование вопросов, касающихся их, опирается на широкий подзаконный ресурс¹⁸⁸, где в инструктивно упорядочивающем замысле есть опасность потерять главную цель.

¹⁸³Постановление Правительства РФ от 25 августа 2000 г. №625 «О федеральных целевых программах по улучшению положения детей в Российской Федерации на 2001-2002 годы» // СЗ РФ. – 2000. – №37. – Ст.3712.

¹⁸⁴www.demoscope.ru/weekly/2003/0103/rossia01.php

¹⁸⁵См.: 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.

¹⁸⁶См.: Закон РФ от 19 февраля 1993 г. №4528-1 «О беженцах» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. – 1993. – №12. – Ст.425.

¹⁸⁷См.: 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; 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.) // СЗ РФ. – 1997. – №26. – Ст.2956; 1998. – №30. – Ст.3613; 2000. – №33. – Ст.3348, №46. – Ст.4537; Российская газета.–2003.–1 июля.

¹⁸⁸См., 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. – №9. – 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

Учитывая, что вынужденный переселенец, как правило, – гражданин России, покинувший место жительства вследствие совершенного в отношении него или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка и т.п., он имеет все конституционные права и свободы, реализация которых в связи со сложившейся ситуацией обретает дополнительные гарантии, предусмотренные законодательством.

В структуре федеральных органов исполнительной власти до 2001 г.¹⁸⁹ было предусмотрено Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики РФ, в полномочия которого входили меры по обустройству вынужденных переселенцев, по защите их прав. После упразднения его функции в части, касающейся реализации миграционной политики, были переданы Министерству внутренних дел РФ, в структуре которого сформирована Федеральная миграционная служба МВД РФ¹⁹⁰, занимающаяся организацией исполнения органами внутренних дел законодательства о вынужденных переселенцах. Казалось бы, институциональные гарантии вынужденным переселенцам обеспечиваются, однако, проблема, на наш взгляд, присутствует, и посмотрим на нее более широко. Как известно, вынужденная миграция – одна из разновидностей миграции. Согласно Конституции РФ (ст.27), все мы – потенциальные мигранты. И не понятно, почему нашими вопросами в этом качестве теперь будет заниматься названный правоохранительный орган, где по преимуществу сложился стереотип «работы с населением», который нередко оправдывает отнесение органов внутренних дел к так называемым «силовым структурам». Учитывая, что в свое время обеспечение исполнения уголовных наказаний по «гуманным соображениям» было переведено в систему Министерства юстиции РФ¹⁹¹, удивляет то, что

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.

¹⁸⁹См.: Указ Президента РФ от 16 октября 2001 г. №1230 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. – 2001. – №43. – Ст.4071.

¹⁹⁰См.: Указ Президента РФ от 19 июля 2004 г. №928 «Вопросы Федеральной миграционной службы» // Российская газета. – 2004. – 21 июля.

¹⁹¹См.: Указ Президента РФ от 2 августа 1999 г. №954 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» (с изм от 8 июня 2000 г., 10 декабря 2001 г. 21 октября 2002 г., 21

мигранты поручены «пристрастному оку» органов внутренних дел. Считаем, что такое решение не объясняется даже соображениями безопасности и вовсе не работает на конституционную обязанность государства – защищать человека, его права и свободы.

Возвращаясь к рассмотрению проблем вынужденных переселенцев, отметим, что признание лица таковым сопряжено с определенными условиями и ограничениями. Например, оно не может быть признано вынужденным переселенцем, если им совершено преступление не только против мира и человечности (что допустимо в силу действия ч.3 ст.55 Конституции РФ), но и другое тяжкое преступление (п.1 ч.1 ст.2 ФЗ №202). О чем идет речь, не совсем ясно. Если законодатель, устанавливая такую норму, имел в виду, что лицо, скрываясь от преследования за содеянное, ходатайствует о признании его вынужденным переселенцем, то можно согласиться: им должны заниматься не миграционные органы. Если подразумевается, что лицо отбыло наказание за совершенное тяжкое преступление, то такое ограничение считаем противоречащим Конституции РФ, ее ст.2, ч.2 ст.6, ч.1 и 2 ст.19, ч.1 ст.45, ч.3 ст.55. Поэтому целесообразно п.1 ч.1 ст.2 Федерального закона от 20 декабря 1995 г. ограничить словами «совершившее преступления против мира и человечности».

В контексте конституционных требований, законодательно предусмотрено обжалование решений и действий (бездействий) федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления и должностных лиц указанных органов по исполнению Федерального закона в вышестоящий орган или в суд (ч.2 ст.8). Обобщение судебной практики показало, что случаи отказа в принятии исковых заявлений или жалоб по делам данной категории крайне редки. Коллегией сделан вывод о том, что сроки рассмотрения жалоб на действия и решения территориальных органов Федеральной миграционной службы России, как правило, превышают установленный 10-дневный срок. Большинство этих дел рассматривается в течение месяца, что объясняется необходимостью истребования дополнительных материалов (иногда из других государств), неявкой заявителей в судебное заседание¹⁹².

Как показал анализ, наибольшее число обращений в суд с жалобами на действия территориальных органов Федеральной миграционной службы

января, 30 января, 24 июля, 30 сентября 2003 г.) // СЗ РФ. – 1999. – №32. – Ст.4043; 2000. – №24. – Ст.2546; 2001. – №51. – Ст.4872; 2002. – №43. – Ст.4228; 2003. – №4. – Ст.297, №5. – Ст.437, №30. – Ст.3048, №40. Ст.3846.

¹⁹²См.: Обобщение судебной практики рассмотрения дел, связанных с применением законодательства о беженцах и вынужденных переселенцах (подготовлено СК по гражданским делам Верховного Суда РФ, 2000 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2000. – №5.

России связано с отказом в удовлетворении ходатайства о признании лица вынужденным переселенцем, так как оно, по мнению этих органов, либо не соответствует определению вынужденного переселенца, либо в силу ст.2 Федерального закона от 20 декабря 1995 г. не может быть признано таковым.

Другую категорию вынужденных мигрантов составляют беженцы. Федеральный закон от 28 июня 1997 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О беженцах»¹⁹³ (далее – ФЗ №95) приводит 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 ФЗ №95 беженец – лицо, не являющееся гражданином РФ, которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или по политическим убеждениям находится вне страны своего гражданства и не может или не желает пользоваться ее защитой из-за таких опасений или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее.

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 беженцев¹⁹⁴, между которыми существуют некоторые расхождения. В частности, первая предусматривает временное и географическое ограничения, т.е. применяется в отношении стран, расположенных в Европе, и беженцев, которые стали таковыми в результате событий, происходивших до 1 января 1951 г. Второй устранил вышеназванные ограничения и применяется в отношении государств и любых событий как в прошлом, так и в будущем, в результате которых возникла или возникнет проблема беженцев. Россия подписала оба документа, поэтому, в соответствии с ч.4 ст.15 Конституции РФ, а также п.3 ст.18 Федерального закона от 28 июня 1997 г., они обладают прямым действием на территории России, и если внутреннее законодательство противоречит им, применяются нормы международных договоров, а не внутренних законов.

¹⁹³См.: 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., 29 июня, 22 августа 2004 г.) // СЗ РФ. – 1997. – №26. – Ст.2956; 1998. – №30. – Ст.3613; 2000. – №33. – Ст.3348, №46. – Ст.4537; 2003. – №27 (ч.1). – Ст.2700; Российская газета. – 2004. – 1 июля, СЗ РФ. – 2004. – №35. – Ст.3607.

¹⁹⁴Конвенция ООН 1951 г. «О статусе беженцев» и Протокол к ней 1967 г., касающийся статуса беженцев // Бюллетень международных договоров. – 1993. – №9.

После второй мировой войны были сформулированы четкие критерии определения понятия «беженец», о чем наглядно свидетельствуют Устав Международной организации по делам беженцев (МОБ) и принятые позднее Устав Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) и Конвенция ООН 1951 г. о статусе беженцев.

УВКБ ООН отмечает, что Федеральный закон 28 июня 1997 г. «О беженцах» восполнил многие пробелы, содержащиеся в Законе РФ 1993 г., и что в нем дано такое определение беженца, которое соответствует Женевской конвенции 1951 г. о его статусе, а также ясно выражено положение о принципе невысылки. Кроме того, оно приветствует тот факт, что новый закон содержит положение о дополнительной форме защиты¹⁹⁵. Речь идет о ст.12 Федерального закона от 28 июня 1997 г. «О беженцах», позволяющей получить временное убежище. Этот режим может быть предоставлен лицам, которые «не имеют оснований для признания беженцем, но из гуманных побуждений не могут быть выдворены (депортированы) за пределы территории Российской Федерации». Процедура определения и предоставления временного убежища устанавливается соответствующими постановлениями Правительства РФ¹⁹⁶.

Правами и обязанностями ищущие убежища, согласно ст.6 Федерального закона 1997 г., наделяются после получения свидетельства о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории РФ по существу¹⁹⁷, однако целесообразнее было бы предоставлять их уже с момента подачи ходатайства об этом. Для соблюдения последовательности, право на получение свидетельства должно быть также предоставлено с момента подачи ходатайства о получении статуса беженца.

В Специальном докладе Уполномоченного по правам человека в РФ «О конституционном праве на свободу передвижения, свободный выбор места пребывания и жительства в Российской Федерации» от 15 сентября 2000 г. отмечено, что, в соответствии с Федеральным законом «О беженцах», в России на 1 января 2000 г. было зарегистрировано 80 тыс. беженцев. В 1999 г. в органы миграционной службы обратилось с

¹⁹⁵См.: Замечания УВКБ ООН по Закону Российской Федерации «О беженцах» // Гражданин и право. – 2002. – №6.

¹⁹⁶См.: Постановление Правительства РФ от 9 апреля 2001 г. №274 «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2001. – №16. – Ст.1603.

¹⁹⁷См.: Постановление Правительства РФ от 28 мая 1998 г. №523 «О свидетельстве о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу» (с изм. от 27 апреля 2001 г.) // СЗ РФ. – 1998. – №22. – Ст.2475; 2001. – №18. – Ст.1861.

ходатайством о признании беженцами 2650 человек, из которых приобрели искомый статус только 314 человек, в том числе 214 иммигрантов из государств дальнего зарубежья. В то же время в очереди для подачи ходатайства о предоставлении статуса беженца стоит свыше 15 тыс. иностранных граждан.

Материалы судебной практики, связанной с применением законодательства о беженцах, свидетельствуют, что суды нередко ставили под сомнение выводы территориальных органов действовавшей тогда Федеральной миграционной службы России об отказе в предоставлении статуса беженца, обоснованные лишь утверждением о том, что обратившееся за получением статуса лицо не подпадает под определение беженца, если такие выводы не подтверждены материалами миграционного дела либо доказательствами, представленными в суд.

Обобщая сказанное, отметим, что законодательство о вынужденных мигрантах предусматривает административные и судебные правозащитные механизмы. Специальных правозащитных мер для данной категории лиц не выявлено.

Поскольку существуют объективные отличия различных категорий граждан, возникает проблема их специальной защиты. Наличие не только универсальных – судебного и административного – правозащитных механизмов, но и субъектно-ориентированных мер защиты прав и свобод особой категории лиц свидетельствует о комплексном подходе государства к реализации своей конституционной правозащитной обязанности, это касается, например защиты прав ребенка и этнических общностей.

Под защитой государства находится детство как особый, достаточно уязвимый период, который проходит каждый человек (ч.1 ст.38 Конституции РФ). О нем речь идет и в сочетании с понятиями «материнство» и «семья», которые тоже находятся под защитой государства. В заботе о детях, их воспитании концентрируются «равное право и обязанность родителей» (ч.2 той же статьи). В п.«ж» ч.1 ст.72 Конституции РФ вопрос защиты детства отнесен к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Закрепление защиты детства, а не отдельного ребенка представляется нам удачным, 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.

Несмотря на то, что для детей главный правообеспечительный фактор связан с его родителями (лицами, их заменяющими), нельзя не видеть здесь важной правозащитной роли государства. Совокупные усилия государств отражены в международных актах, принятых в рамках межправительственных организаций. 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 семьи¹⁹⁸. После многолетней подготовки в 1989 г. была принята Конвенция ООН «О правах ребенка»¹⁹⁹, которая нашла свое продолжение во Всемирной Декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей и в Плане действий по ее осуществлению в 90-е гг.²⁰⁰

Таким образом, в XX в. возникло принципиально иное отношение к несовершеннолетним детям, которые достойны лучших условий существования, заботы и всесторонней защиты со стороны любого государства. Однако на практике такой вывод не подтверждается, в том числе и в России. Бедственное положение несовершеннолетних в нашей стране еще больше усугубляется отчасти из-за того, что отечественное законодательство до настоящего времени в должной мере не гарантировало им надежную правовую защиту от жестокого обращения взрослых: в семье, воспитательных учреждениях, обществе. Недостаточно разработаны также правовые меры борьбы с детской проституцией, наркоманией, алкоголизмом²⁰¹.

В России Федеральный закон от 24 июля 1998 г. «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»²⁰² (далее – ФЗ №124) был принят впервые. В связи с задачами исследования рассмотрим правозащитные принципы и средства, означенные в данном законе. Так, ч.2 ст.4 устанавливает, что государственная политика в интересах детей является приоритетной областью деятельности органов государственной власти Российской Федерации и базируется на ряде принципов, в числе которых законодательное обеспечение прав ребенка; ответственность должностных лиц, граждан за нарушение прав и законных интересов ребенка, причинение ему вреда; государственная поддержка органов местного самоуправления, общественных объединений и иных

¹⁹⁸Цит. по: Сорокин С. Конвенция ООН «О правах ребенка» // Российская юстиция. – 1999. – №6.

¹⁹⁹Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1990. – №45. – Ст.955.

²⁰⁰Собрание актов Президента и Правительства. – 1993. – №35. – Ст.3318.

²⁰¹См.: Ермаков В. Юстиция обязана защищать права и законные интересы несовершеннолетних // Российская юстиция. – 2000. – №10.

²⁰²Федеральный 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.

организаций, осуществляющих деятельность по защите прав и законных интересов ребенка.

Органы государственной власти федерального и регионального уровней реализуют свои полномочия в этой сфере (ст.5 ФЗ №124) посредством формирования и воплощения в жизнь федеральных целевых программ защиты прав ребенка и поддержки детства с обязательным определением ответственных за их исполнение органов, учреждений и организаций. Специально оговаривается установление порядка судебной защиты и судебная защита прав и законных интересов ребенка, что нацеливает на формирование особого порядка защиты несовершеннолетних – ювенальной юстиции. Вопрос о ней 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 г.²⁰³ Тогда функции судьи по делам несовершеннолетних осуществлял мировой судья. Значительный интерес к ювенальной юстиции поддерживается более чем вековым позитивным опытом работы подобных судов 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 России²⁰⁴. 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 бы и разнообразные социальные правоохранительные, специальные правоприменительные и нормотворческие службы органов юстиции, уже функционирующие учреждения, предназначенные для социальной реабилитации малолетних правонарушителей, их трудоустройства, организации отдыха, др.²⁰⁵ При этом ключевым должен

²⁰³См.: Мельникова Э.Б. Ювенальная юстиция: Проблемы уголовного права, уголовного процесса и криминологии. – М.: Дело, 2000. – С.53.

²⁰⁴См., 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.

²⁰⁵См.: Ермаков В. Юстиция обязана защищать права и законные интересы несовершеннолетних // Российская юстиция. – 2000. – №10.

стать принцип ст.3 Конвенции о правах 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.

В соответствии с Указом Президента РФ от 14 сентября 1995 г., утвердившим Основные направления государственной социальной политики по улучшению положения детей («Национальный план действий в интересах детей»)²⁰⁶, в числе мер по укреплению правовой защиты детства предусмотрено создание системы ювенальной юстиции, специальных составов судов по делам семьи и несовершеннолетних. Однако до сих пор в России суды и другие правоприменительные органы и службы по делам несовершеннолетних не выделены в самостоятельную подсистему.

Пленум Верховного Суда РФ 14 февраля 2000 г. принял Постановление «О судебной практике по делам о преступлениях несовершеннолетних», рекомендовав в судебной деятельности применять международно-правовые стандарты и нормы, касающиеся особенностей уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних, профилактики правонарушений, мер по обеспечению интересов 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 мер превентивного характера²⁰⁷. Специализацию правосудия, по мнению председателя Ростовского областного суда В. Ткачева, можно осуществить посредством специализации судей по делам несовершеннолетних, организовать их обучение и повышение квалификации не только по вопросам ювенального права, но и педагогики, психологии, психиатрии, социологии; к участию в рассмотрении дел в судах привлекать специалистов органов и учреждений государственной системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних (в нашей стране они выполняют функции социальных служб)²⁰⁸.

²⁰⁶См.: Указ Президента РФ от 14 сентября 1995 г. №942 «Об утверждении Основных направлений государственной социальной политики по улучшению положения детей в Российской Федерации до 2000 года (Национального плана действий в интересах детей)» // СЗ РФ. – 1995. – №38. – Ст.3669.

²⁰⁷См.: Бойцова В. и др. Ювенальная юстиция – защита для сирот // Российская юстиция. – 1998. – №8.

²⁰⁸См.: Ткачев В. Ростовской области создается региональная модель ювенальной юстиции // Российская юстиция. – 2002. – №2.

Федеральный закон от 24 июня 1999 г. «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»²⁰⁹ определил правовые основы проведения профилактической работы с несовершеннолетними; судебный порядок помещения несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа, Центры временной изоляции несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел.

Ювенальная юстиция как комплекс органов и организаций, призванных обеспечить защиту прав несовершеннолетних, должна предусмотреть действенный механизм ее реализации для сирот. Учитывая остроту проблемы защиты их прав, опираясь на положительный опыт зарубежных стран, В. Бойцова высказалась за создание службы Защитника прав сирот²¹⁰. Считаем, что данную структуру следует связывать с институтом уполномоченного по правам человека как на федеральном, так и на региональном уровнях. Отметим, что в настоящее время институт уполномоченного по правам ребенка введен в 12 субъектах РФ и в трех муниципальных образованиях.

Обобщая сказанное в отношении улучшения законодательства по защите прав ребенка в России, нельзя не признать его позитивную динамику и в материальном, и в процессуальном аспектах.

Специальные правозащитные механизмы выявлены при анализе защиты правового положения «коллективного социального субъекта». Конституция РФ прямо говорит о гарантировании прав коренных малочисленных народов (ст.69), 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).

В российском законодательстве проблема защиты прав национальных меньшинств остается в целом нерешенной. Изданные на сегодняшний день в России федеральные законы в сфере национальных отношений адресуются, как правило, коренным малочисленным народам, которые составляют лишь небольшую часть национальных меньшинств в нашей стране.

Утверждение некоторых ученых о сближении правового статуса меньшинств и коренных народов²¹¹ в этнонациональном аспекте можно признать верным, однако для последних характерна неотъемлемая связь с

²⁰⁹Федеральный закон от 24 июня 1999 г. №120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (с изм. от 13 января 2001 г., 7 июля 2003 г., 29 июня, 22 августа 2004 г.) // СЗ РФ. – 1999. – №26. – Ст.3177; 2001. – №3. – Ст.216; 2003. – №28. – Ст.2880; Российская газета. – 2004. – 1 июля, СЗ РФ. – 2004. – №35. – Ст.3607.

²¹⁰См.: Бойцова В. и др. Ювенальная юстиция ...

²¹¹См., например, Абашидзе А.Х., Ананидзе Ф.Р. Правовой статус меньшинств и коренных народов: международно-правовой анализ. – М., 1997. – С.3.

землей предков. Поэтому коренные народы скорее этнографическое понятие, нежели правовое.

В научной литературе и законодательстве нет единого мнения относительно понятия «национальное меньшинство». Определением «национальное меньшинство», по утверждению С.С. Юрьева, охватываются такие социальные группы в государстве, для которых из-за этнических, языковых, религиозных или культурных признаков в силу действующего внутригосударственного законодательства ограничена или затруднена возможность реализации прав и свобод человека, безусловно, распространяющихся на «государствообразующее» (основное) население государства²¹².

В ч.2 ст.19 Конституции РФ запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности, т.е. дискриминация по любым основаниям не допустима. Если же устанавливаются особые правовые формы заботы государства в отношении лиц, имеющих своеобразие, даже если это не меньшинство (например, женщины), то можно говорить о положительной дискриминации.

Принципиальные позиции российского государства в сфере национальных отношений на современном этапе его развития изложены в Концепции государственной национальной политики РФ²¹³, утвержденной Указом Президента РФ 15 июня 1996 г. Федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления рекомендовано руководствоваться ею при решении конкретных задач в сфере национальных отношений, а также при разработке федеральных, региональных и местных программ национального развития и межнационального сотрудничества. Однако, развития в качестве самостоятельного направления регулирования и защита прав национальных меньшинств в Концепции не получили и в число принципов национальной политики они не включены²¹⁴.

Принятые федеральные законы от 30 апреля 1999 г. «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»²¹⁵, от 7 февраля 2003 г. «О временных мерах по обеспечению представительства коренных малочисленных народов Российской Федерации в

²¹²См.: Юрьев С.С. Правовой статус национальных меньшинств (теоретико-правовые аспекты). – М., 2000. – С.22-23.

²¹³ Указ Президента РФ от 15 июня 1996 г. №909 «Об утверждении Концепции государственной национальной политики Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1996. – №25. – Ст.3010.

²¹⁴См.: Крылов Б.С. Проблемы защиты прав национальных меньшинств в Российской Федерации // Журнал российского права. – 2001. – №8.

²¹⁵Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. №82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (с изм. от 22 августа 2004 г.) // СЗ РФ. – 1999. – №18. – Ст.2208; 2004. – №35. – Ст.3607.

законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации»²¹⁶, 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»²¹⁷ и от 17 июня 1996 г. «О национально-культурной автономии»²¹⁸ (далее – ФЗ №74) составляют правовую основу защиты национальных прав. Их анализ на предмет выявления правозащитных средств, адресованных этническим общностям, показал, что помимо судебных и административных механизмов законодательно установлены и некоторые иные. Так, и для коренных малочисленных народов, и для национальных меньшинств предусмотрена коллективная форма защиты своих прав посредством определенных форм самоорганизации. Для национальных меньшинств – это общественные объединения в виде национально-культурной автономии для защиты национальных интересов граждан РФ в процессе выбора ими путей и форм своего национально-культурного развития. Такие общественные объединения имеют особый статус с точки зрения специальных условий их регистрации²¹⁹. В рамках реализации созданной законодательной основы на начало 2003 г. зарегистрировано 15 федеральных (к середине 2000 г. их было 9²²⁰), более 300 региональных и местных национально-культурных автономий, а также более тысячи других национальных общественных организаций²²¹. Отказ Министерства юстиции в их регистрации может быть обжалован в судебном порядке.

²¹⁶Федеральный 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.

²¹⁷Федеральный 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., 22 августа 2004 г.) // СЗ РФ. – 2000. – №30. – Ст.3122; 2002. – №12. – Ст.1093; 2004. – №35. – Ст.3607.

²¹⁸Федеральный закон от 17 июня 1996 г. №74-ФЗ «О национально-культурной автономии» (с изм. и доп. от 21 марта 2002 г., 10 ноября 2003 г., 29 июня, 22 августа 2004 г.) // СЗ РФ. – 1996. – №25. – Ст.2965; 2002. – №12. – Ст.1093; 2003. – №46 (ч.1). – Ст.4432; Российская газета. – 2004. – 1 июля; СЗ РФ. – 2004. – №35. – Ст.3607.

²¹⁹См.: Приказ Минюста РФ от 25 марта 2003 г. №68 «Об утверждении Правил рассмотрения заявлений и принятия решения о государственной регистрации» // Бюллетень Министерства юстиции РФ. – 2003. – №4.

²²⁰См.: Сомов С. Расширить определение национально-культурной автономии // Российская юстиция. – 2000. – №9.

²²¹См.: Зорин В.Ю., Хабриева Т.Я. Государственная национальная политика Российской Федерации: проблемы реализации и совершенствования // Журнал российского права. – 2003. – №8.

В мировой практике национально-культурная автономия применяется и для компактно расселенных этнических групп. Например, в России региональные национально-культурные автономии татар практически созданы только в местах их компактного проживания (Ульяновская область). Аналогично решается вопрос с немцами Поволжья и представителями казахской диаспоры в Оренбургской области, Республике Алтай и др.²²²

Вместе с тем, ограничение охвата субъектов, имеющих право на такую форму объединения, исключительно российскими гражданами (ст.1 ФЗ №74) противоречит ст.30 Конституции РФ, где право на объединение адресуется каждому, и ч.3 ст.62, в которой особо подчеркивается: «иностранцы граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации», а также ст.1 Федерального закона «Об общественных объединениях»²²³. Следовательно, целесообразно внести соответствующие изменения в ФЗ №74 от 17 июня 1996 г., чтобы его действие распространялось в равной степени на российских и иностранных граждан, а также на лиц без гражданства, законно проживающих на территории РФ.

Для защиты этнических интересов граждан России при Правительстве РФ был создан Консультативный совет по делам национально-культурных автономий²²⁴, который на общественных началах призван осуществлять представительство и защиту в органах государственной власти РФ культурных и социальных прав и интересов этнических общностей.

В ст.3 ФЗ №74 говорится, что образование и деятельность национально-культурной автономии регулируются федеральными законами, законами субъектов РФ, а также общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами России в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина, что соответствует ст.17 Конституции РФ. Россия в 1998 г. ратифицировала²²⁵

²²²См.: Хабриева Т.Я. Национально-культурная автономия...

²²³См.: Федеральный закон от 19 мая 1995 г. №82-ФЗ «Об общественных объединениях» (с изм. от 17 мая 1997 г., 19 июля 1998 г., 12 марта, 21 марта, 25 июля 2002 г.) // СЗ РФ. – 1995. – №21. – Ст.1930; 1997. – №20. – Ст.2231; 1998. – №30. – Ст.3608; 2002. – №11. – Ст.1018, №12. – Ст.1093, №30. – Ст.3029.

²²⁴См.: Постановление Правительства РФ от 18 декабря 1996 г. №1517 «О Консультативном совете по делам национально-культурных автономий при Правительстве Российской Федерации» (с изм. и доп. от 15 мая 1998 г., 25 января 1999 г.) // СЗ РФ. – 1996. – №1. – Ст.160; 1998. – №20. – Ст.2158; 1999. – №5. – Ст.680.

²²⁵См.: Федеральный закон от 18 июня 1998 г. №84-ФЗ «О ратификации Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств» // СЗ РФ. – 1998. – №25. – Ст.2833.

Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств²²⁶, подписанную от имени России 28 февраля 1998 г. Данная Конвенция также не устанавливает ограничений на защиту прав национальных меньшинств в зависимости от наличия у них гражданства государства проживания.

Проблемы защиты прав национальных меньшинств и прав и свобод лиц, себя к ним относящих, рассмотрены в ряде международных и межгосударственных актов, принятых ООН и региональными организациями. Среди них: Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. (ст.22, ст.27); Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (Хельсинки, 1975 г.)²²⁷; Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ (1990 г.)²²⁸; Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (18 декабря 1992 г.)²²⁹; Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950 г.) (ст.11); Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств (1995 г.); Конвенция об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам (Москва, 21 октября 1994 г.)²³⁰.

Другим видом малочисленных этнических общностей в России являются коренные малочисленные народы, которые самоорганизуются посредством общин и ассоциаций. Протекционизм со стороны государства в отношении коренных малочисленных народов призван уравнивать гарантированность прав их представителей с остальным населением страны и вызван объективно существующим неравенством социальных условий жизни, в котором они находятся.

Принципиальной и важной особенностью Федерального закона от 30 апреля 1999 г.²³¹ (далее – ФЗ №82) является то, что сфера его действия распространяется не только на лиц, относящихся к определенным этносам (коренным малочисленным народам) как таковым, но и на тех, кто постоянно проживает «в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов, ведущих традиционный образ жизни, осуществляющих традиционное хозяйство и занимающихся традиционными промыслами» (ч.3 ст.3).

²²⁶ Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств (Страсбург, 1 февраля 1995 г.) // Российская юстиция. – 1997. – №5.

²²⁷ См.: Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (Хельсинки, 1975 г.) // Права человека и судопроизводство. Собрание международных документов. – Warsaw: OSCE, 1998. – С.26.

²²⁸ Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ (1990 г.) // Права человека и судопроизводство... – С.41.

²²⁹ Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (18 декабря 1992 г.) // Действующее международное право: В 3 т. – М., 1996. – Т.2. – С.90-94.

²³⁰ См.: Конвенция об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам (Москва, 21 октября 1994 г.) // Юрьев С.С. Правовой статус национальных ... – С.351-356.

²³¹ Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. №82-ФЗ «О гарантиях...»

Это означает, что российский законодатель вышел за этнические рамки и принял норму, направленную на устранение дискриминации граждан независимо от их национальной принадлежности.

Общины малочисленных народов учреждаются только лицами, относящимися к ним, достигшими 18-летнего возраста. Объединение осуществляется по кровнородственному (семья, род) и (или) территориально-соседскому принципам в целях защиты их исконной среды обитания, сохранения и развития традиционного образа жизни, хозяйствования, промыслов и культуры. Такую форму самоорганизации можно отнести к коллективной самозащите коренными малочисленными народами России своего традиционного образа жизни. Специфика статуса общины выражается и в том, что в местах компактного проживания малочисленных народов органы местного самоуправления по предложению общин малочисленных народов и их союзов (ассоциаций) могут наделять их отдельными полномочиями органов местного самоуправления.

Согласно ч.3 ст.7 Федерального закона от 20 июля 2000 г., органы государственной власти РФ и ее субъектов, органы местного самоуправления, их должностные лица не вправе вмешиваться в деятельность общин малочисленных народов и их союзов (ассоциаций), за исключением случаев, предусмотренных федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ. Действия названных властных структур и их должностных лиц, нарушающие самостоятельность общин малочисленных народов и их союзов (ассоциаций), могут быть обжалованы в административном и судебном порядке.

К факультативной правозащитной мере в отношении лиц, принадлежащих к коренным малочисленным народам России, относится возможность квотирования представительства малочисленных народов в законодательных (представительных) органах субъектов РФ и представительных органах местного самоуправления, что предусмотрено ст.13 ФЗ №82 от 30 апреля 1999 г., а также ФЗ №21 от 7 февраля 2003 г.

Отметим, что при рассмотрении в судах дел, в которых лица, относящиеся к малочисленным народам, выступают в качестве истцов, ответчиков, потерпевших или обвиняемых, могут приниматься во внимание традиции и обычаи этих народов, не противоречащие федеральным законам и законам субъектов РФ. В целях эффективной судебной защиты прав этих народов допускается участие в указанной судебной защите их уполномоченных представителей, что также относится к факультативным правозащитным мерам.

Инструментами международно-правовой защиты прав коренных народов служат выработанные международным сообществом нормативные документы, закрепляющие права данных народов, а также деятельность различных международных межправительственных и

неправительственных организаций, направленная на реализацию конкретных процедур защиты их прав²³².

Обобщая выше сказанное, отметим, что внутригосударственное законодательство, конкретизирующее конституционные позиции России относительно защиты лиц, находящихся под ее юрисдикцией, во-первых, расширило круг защищаемых лиц, включив в него вынужденных мигрантов; во-вторых, ввело специальные и факультативные правозащитные механизмы с учетом категории лиц, нуждающихся в правовой защите. Вместе с тем выявлено, что несовершенства, содержащиеся в Конституции РФ, как правило, воспроизведены в правозащитном законодательстве.

2.2. Законодательное регулирование защиты конституционных прав и свобод в России

Исследование законодательных ресурсов становления и развития конституционной защиты прав и свобод человека и гражданина в России требует обращения к конституционным правам и свободам, получившим законодательную конкретизацию с учетом механизма их защиты.

Анализ законодательных актов показал, что подавляющее большинство федеральных законов, принятых в целях конкретизации тех или иных конституционных прав и свобод, не содержат в своем названии непосредственного указания на то или иное право или свободу. Такой прием обусловлен, как полагаем, сложившимися традициями, и широтой общественных отношений, попадающих в сферу регулирования. Редкими исключениями являются федеральные законы от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»²³³, от 26 сентября 1997 г. «О свободе совести и о религиозных объединениях»²³⁴, от 26 ноября 1996 г. «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации

²³²См.: Андриченко Л.В. Международно-правовая защита коренных народов // Журнал российского права. – 2001. – №5.

²³³Федеральный 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; 2003. – №26. – Ст.2572, №27 (ч. II). – Ст.2711, №52 (ч.1). – Ст.5038; 2004. – №33. – Ст.3368, №35. – Ст.3607.

²³⁴Федеральный 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., 8 декабря 2003 г., 29 июня 2004 г.) // СЗ РФ. – 1997. – №39. – Ст.4465; 2000. – №14. – Ст.1430; 2002. – №12. – Ст.1093, №30. – Ст.3029; 2003. – №50. – Ст.4855; Российская газета. – 2004. – 1 июля.

избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»²³⁵, 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»²³⁶. Иные федеральные законы, прямо касаясь различных аспектов защиты прав и свобод человека, названы более общо́.

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 Конституции РФ, и в законодательстве само по себе обладает большим правозащитным смыслом, усиливаемым 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.

Правозащитная ценность данного закона выражается в подтверждении позиции об отказе от имевшейся паспортной системы и прописки²³⁷. Разрешительный режим прописки, существовавший в нашей стране в течение длительного времени, ограничивал свободу выбора места жительства граждан и препятствовал осуществлению ими иных прав и свобод. Ограничения в свободе передвижения, которые теперь могут быть исключением из общего правила (например, ст.8 Закона РФ от 25 июня 1993 г.), в течение многих десятилетий были обычным явлением. Отметим, что разрешительный порядок прописки, еще в бытность СССР, был

²³⁵Федеральный 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.

²³⁶Закон 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... – 1993. – №32. – Ст.1227.

²³⁷См.: Постановление СМ СССР от 28 августа 1974 г. №677 «Об утверждении положения о паспортной системе в СССР» (с изм. от 28 января 1983 г., 15 августа, 26 октября 1990 г., 11 октября 1991 г.) // Собрание постановлений Правительства СССР. – 1974. – №19. – Ст.109.

признан противоречащим Конституции СССР и Международному пакту о гражданских и политических правах 1966 г.²³⁸

Вместе с тем уведомительная, по замыслу, регистрация по месту пребывания и проживания, получив конкретизацию в Правилах регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 17 июля 1995 г.²³⁹ во исполнении ч.4 ст.3 Закона РФ от 25 июня 1993 г., была искажена. Это произошло из-за того, что Правительство РФ превысило пределы своих полномочий, включив в правила регистрации и снятия с регистрационного учета и «основания отказа в регистрации» (п.п.12, 21), на что Законом РФ от 25 июня 1993 г. не было уполномочено. Более того, основания «отказа» в регистрации в самом Законе РФ не установлены, а сказано только об условиях, при которых допускаются ограничения прав граждан на свободу передвижения и выбора места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации.

Не случайно, Конституционный Суд РФ своим Постановлением от 2 февраля 1998 г.²⁴⁰ признал названные положения Правил регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ, не соответствующими ч.1 ст.27 и ч.3 ст.55 Конституции РФ, отметив, что механизм использования такого правового средства, как регистрация, не должен служить целям, не совместимым с ее уведомительным характером, поскольку иное приводит к чрезмерному ограничению прав и свобод граждан в области гражданских, жилищных, семейных и иных правоотношений.

Отметим, что во многих субъектах РФ были приняты законы и постановления, которые, под предлогом защиты интересов местного населения, по существу восстанавливали прежний разрешительный порядок пребывания и жительства для приезжих из других регионов.

²³⁸См.: Заключение Комитета конституционного надзора СССР от 26 октября 1990 г. №11 о законодательстве по вопросам прописки граждан // Вестник Верховного Суда СССР. – 1991. – №2; Заключение Комитета конституционного надзора СССР от 11 октября 1991 г. № 26 (2-1) о разрешительном порядке прописки граждан // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР. – 1991. – № 47. – Ст.1004.

²³⁹Постановление Правительства РФ от 17 июля 1995 г. №713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию» (с изм. от 23 апреля 1996 г., 14 февраля 1997 г., 16 марта 2000 г., 14 августа 2002 г.) // СЗ РФ. – 1995. – №30. – Ст.2939; 1996. – №18. – Ст.2144; 1997. – №8. – Ст.952; 2000. – №13. – Ст.1370; 2002. – №34. – Ст.3294.

²⁴⁰Постановление Конституционного Суда РФ от 2 февраля 1998 г. №4-П «По делу о проверке конституционности пунктов 10, 12 и 21 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. №713» // СЗ РФ. – 1998. – №6. – Ст.783.

Некоторые из таких актов были обжалованы в Конституционном Суде РФ и признаны неконституционными (Москва и Московская область, Воронеж и Воронежская область, Ставропольский край, Краснодарский край)²⁴¹.

В 1998 г. в 16 региональных докладах о состоянии дел, связанных с правами человека, отмечалось, что только в пяти субъектах РФ (республики Мордовия и Марий-Эл, Саратовская, Воронежская и Свердловская области) право на свободу передвижения и выбор места жительства не нарушалось или что нарушений не было выявлено; остальные 11 докладов свидетельствовали об обратном. За два года, как отмечено в специальном докладе Уполномоченного по правам человека в РФ от 15 сентября 2000 г., количество субъектов, имеющих законодательство, нарушающее позиции ч.1 ст.27 Конституции РФ, не снизилось. Эти проблемы не исчезли и к 2004 г., на что в своем отчетном докладе указал Уполномоченный по правам человека в РФ²⁴².

В целях защиты рассматриваемого права в Закон РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения...» 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 вышестоящем в порядке подчиненности органе, вышестоящему должностному лицу либо непосредственно в суде. Обзор судебной практики свидетельствует о том, что российские граждане пользуются этим правом. Однако зачастую и судебные органы при рассмотрении гражданских дел по жалобам граждан на решения органов внутренних дел об отказе в регистрации по месту жительства или по месту пребывания руководствуются не требованиями закона, а местными интересами, применяют не федеральное законодательство, а нормы законов субъекта РФ. Вместе с тем допускаемые, согласно ч.3 ст.55 Конституции РФ,

²⁴¹См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 2 июля 1997 г. №10-П «По делу о проверке конституционности частей первой, второй и третьей статьи 2 и части шестой статьи 4 Закона Московской области от 5 июля 1996 года «О сборе на компенсацию затрат бюджета Московской области по развитию инфраструктуры городов и других населенных пунктов области и обеспечению социально-бытовыми условиями граждан, прибывающих в Московскую область на постоянное жительство» в связи с жалобами граждан И.В. Шестопалько, О.Е.Сачковой и М.И.Крючковой» // СЗ РФ. – 1997. – №27. – Ст.3304; 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; Определение Конституционного Суда РФ от 7 октября 1998 г. №116-О «По делу о проверке конституционности статей 14, 15 и 35 Закона Краснодарского края от 23 июня 1995 года «О порядке регистрации пребывания и жительства на территории Краснодарского края» // СЗ РФ. – 1998. – №41. – Ст.5210.

²⁴²Российская газета. – 2004. – 29 авг.

ограничения прав и свобод гражданина возможны лишь на федеральном уровне, субъекты РФ такими полномочиями не наделены²⁴³.

Помимо миграции в пределах Российской Федерации, в ч.2 ст.27 Конституции РФ закреплено право на внешнюю миграцию. Условия выезда из России определены для каждого как свободные, а условия возвращения для граждан РФ как беспрепятственные. Данное конституционное право отражено в Федеральном законе от 15 августа 1996 г. «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (далее – ФЗ №114), согласно которому гражданин РФ не может быть лишен права на въезд в Россию²⁴⁴.

Первым федеральным законом, принятым после вступления в силу Конституции РФ 1993 г. и непосредственно связанным с реализацией и защитой конституционных прав человека, стал Федеральный закон от 19 мая 1995 г. «Об общественных объединениях»²⁴⁵, принципы которого, в свою очередь, также получили законодательное преломление в связи с особенностями тех или иных видов общественных объединений²⁴⁶.

²⁴³Определение №5-Г00-137 «Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за IV квартал 2000 г. по гражданским делам» (утв. постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 11 апреля 2001 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2001. – №8. – С.21.

²⁴⁴См.: 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.

²⁴⁵Федеральный закон от 19 мая 1995 г. №82-ФЗ «Об общественных объединениях» (с изм. и доп. от 17 мая 1997 г., 19 июля 1998 г., 12, 21 марта, 25 июля 2002 г., 8 декабря 2003 г., 29 июня 2004 г.) // СЗ РФ. – 1995. – №21. – Ст.1930; 1997. – №20. – Ст.2231; 1998. – №30. – Ст.3608; 2002. – №11. – Ст.1018, №12. – Ст.1093, №30. – Ст.3029; 2003. – №50. – Ст.4855; Российская газета. – 2004. – 1 июля.

²⁴⁶См., например: Федеральный закон от 11 августа 1995 г. №135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» (с изм. и доп. от 21 марта, 25 июля 2002 г., 4 июля 2003 г., 22 августа 2004 г.) // СЗ РФ. – 1995. – №33. – Ст.3334; 2002. – №11. – Ст.1018, №12. – Ст.1093, №30. – Ст.3029; Федеральный закон от 12 января 1996 г. №7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (с изм. и доп. от 26 ноября 1998 г., 8 июля 1999 г., 21 марта, 28 декабря 2002 г., 23 декабря 2003 г.) // СЗ РФ. – 1996. – №3. – Ст.145; 1998. №48. – Ст.5849; 1999. – №28. – Ст.3473; 2002. – №12. – Ст.1093, №52 (ч. 2). Ст.5141; Федеральный закон от 11 июля 2001 г. №95-ФЗ «О политических партиях» (с изм. и доп. от 21 марта, 25 июля 2002 г., 23 июня, 8 декабря 2003 г.) // СЗ РФ. – 2001. – №29. – Ст.2950; 2002. – №12. – Ст.1093, №30. – Ст.3029; Российская газета. – 2003. – 25 июня; СЗ РФ. – 2003. – №50. – Ст.4855.

Согласно ст.30 Конституции РФ каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы²⁴⁷ для защиты своих интересов. В ФЗ №82 сказано, что для приобретения общественным объединением прав юридического лица, необходима их государственная регистрации. Отказ в ней может быть принят только на основе положений ст.23 ФЗ №82, причем данное решение может быть обжаловано в судебном порядке. В этом же ключе выдержан п.17 Правил рассмотрения заявлений и принятия решения о государственной регистрации, утвержденных Приказом Минюста РФ №68 от 25 марта 2003 г., согласно которому отказ этого министерства или его территориального органа в государственной регистрации, а также уклонение от нее могут быть обжалованы в суде²⁴⁸. В соответствии с ФЗ №82, решения и о приостановлении деятельности общественного объединения, и о его ликвидации могут быть обжалованы (ст.45). Отмена решения о ликвидации влечет возмещение государством всех убытков, понесенных в связи с этим общественным объединением. Отметим, что применение к общественному объединению санкций в форме приостановления деятельности и ликвидации возможно в отношении общественных структур, нарушающих закон, и должно препятствовать возобновлению их деятельности в будущем. Это весьма важно в целях противодействия экстремистской деятельности²⁴⁹. Для повышения ответственности за действия членов общественного объединения предусматривается, что оно может быть ликвидировано (если это юридическое лиц) или его деятельность запрещена (если оно не является юридическим лицом), и если общественное объединение не заявит о несогласии с публичными высказываниями или действиями его руководителя или члена о допустимости или необходимости применения насилия либо совершения иных общественно опасных деяний в целях незаконного изменения конституционного строя, а также о допустимости наделения незаконными преимуществами либо подавления отдельных лиц (групп) по признаку расы, национальности, языка, отношения к религии или убеждений²⁵⁰.

²⁴⁷См.: Федеральный закон от 12 января 1996 г. №10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» (с изм. и доп. от 21 марта, 25 июля 2002 г., 30 июня, 8 декабря 2003 г., 29 июня 2004 г.) // СЗ РФ. – 1996. – №3. – Ст.148; 2002. – №12. – Ст.1093, №30. – Ст.3029; 2003. – №27 (ч.1). – Ст.2700, №50. – Ст.4855; Российская газета. – 2004. – 1 июля.

²⁴⁸Приказ Минюста РФ от 25 марта 2003 г. №68 «Об утверждении Правил рассмотрения заявлений и принятия решения о государственной регистрации» // Бюллетень Министерства юстиции РФ. – 2003. – №4.

²⁴⁹Федеральный закон от 25 июля 2002 г. №114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» // СЗ РФ. – 2002. – №30. – Ст.3031.

²⁵⁰Михайлов В. Правовое обеспечение противодействия экстремизму // Российская юстиция. – 2002. – №7.

Причем ликвидация и запрет могут осуществляться только судом в рамках процедур, установленных гражданским законодательством, в частности в ст.61 ГК РФ.

В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. №8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия»²⁵¹ специально обращено внимание на то, что при рассмотрении жалоб на отказ в регистрации общественных объединений граждан либо заявлений заинтересованных лиц об их ликвидации судам необходимо иметь в виду, что, в соответствии с ч.5 ст.13 Конституции РФ, запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели и действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности РФ, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

Установленная в конституционном порядке свобода деятельности общественных объединений не исключает их государственной поддержки. В законодательном порядке это выразилось посредством принятия Федерального закона от 28 июня 1995 г. «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений»²⁵² и Указа Президента РФ от 16 мая 1996 г. «О мерах государственной поддержки общественных объединений, ведущих работу по военно-патриотическому воспитанию молодежи»²⁵³.

Одним из видов общественных объединений являются религиозные. В настоящее время в России, по данным Минюста России, действует более 23 тыс. религиозных организаций шестидесяти различных направлений²⁵⁴. На начало 2002 г. их было зарегистрировано 17 тыс.²⁵⁵

Конституция РФ (ст.28) гарантирует каждому свободу совести, свободу вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними. Вопросов религии

²⁵¹См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. – 1996. – №2. – С.1.

²⁵²Федеральный закон от 28 июня 1995 г. №98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» (с изм. и доп. от 21 марта 2002 г., 29 июня, 22 августа 2004 г.) // СЗ РФ. – 1995. – №27. – Ст.2503; 2002. – №12. – Ст.1093; Российская газета. – 2004. – 1 июля; СЗ РФ. – 2004. – №35. – Ст.3607.

²⁵³Указ Президента РФ от 16 мая 1996 г. №727 «О мерах государственной поддержки общественных объединений, ведущих работу по военно-патриотическому воспитанию молодежи» (с изм. и доп. от 21 апреля 1997 г.) // СЗ РФ. – 1996. – №21. – Ст.2470; Российская газета. – 1997. – 24 апр.

²⁵⁴Российская газета. – 2004. – 29 авг.

²⁵⁵Закон и право. – 2002. – №1.

касаются и другие конституционные нормы, общим для которых является запрет использования религиозного фактора для осложнений отношений между людьми. Например, в соответствии с ч.5 ст.13 Конституции РФ, запрещается «создание и деятельность общественных объединений, цели и действия которых направлены на... разжигание религиозной розни»; в ст.19 провозглашается равенство прав и свобод человека и гражданина независимо, в том числе от отношения к религии; ст.29, гарантируя каждому свободу мысли и слова, говорит о том, что «не допускаются пропаганда и агитация, возбуждающие... религиозную ненависть и вражду. Запрещаются пропаганда... религиозного превосходства». Важно подчеркнуть, что даже в условиях чрезвычайного положения права и свободы, гарантируемые ст.28 Конституции РФ, не могут быть ограничены, это свидетельствует о последовательности конституционной позиции в отношении религиозных прав и свобод человека и гражданина.

Вместе с тем в ст.28 Конституции РФ в религиозном контексте идет речь и об «иных убеждениях». Думается, что под «иными убеждениями» в конституционном смысле кроется отношение к религии, отличающееся от религиозного, например, свободомыслие, агностицизм, или убеждения, прямо противоположные религиозным, – материалистические, атеистические, антирелигиозные. Конституция РФ прямо не предусматривает возможности иметь атеистические убеждения, осуществлять атеистическую пропаганду или иную атеистическую деятельность, создавать атеистические общественные объединения и т.д., но и не запрещает этого. Кроме того, установленная в ст.28 возможность действовать в процессе реализации свободы совести в соответствии со своими убеждениями (как религиозными, так и иными) позволяет сделать вывод, что свобода атеизма, атеистическая деятельность и атеистическая пропаганда могут иметь место, конечно, при условии соблюдения законодательства РФ и не нарушения прав и свобод других лиц²⁵⁶.

Считаем, что невнятность конституционной нормы и отсутствие конкретизации того, что подразумевается под «иными убеждениями», следует признать изъяном конституционно-правового регулирования, который легко исправить посредством подробной регламентации этого аспекта свободы совести в федеральном законодательстве. Однако в принятом 26 сентября 1997 г. Федеральном законе «О свободе совести и о религиозных объединениях»²⁵⁷ (далее – ФЗ №125), который был призван

²⁵⁶См.: Фомина С.В. Демократия и права человека. Право на свободу совести и свободу вероисповедания // Гражданин и право. – 2000. – №1.

²⁵⁷Федеральный 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., 8 декабря 2003 г., 29 июня 2004 г.) // СЗ РФ. – 1997. – №39. – Ст.4465; 2000. – №14. – Ст.1430; 2002. – №12. – Ст.1093, №30. – Ст.3029; 2003. – №50. – Ст.4855; Российская газета. – 2004. – 1 июля.

заменить собой несколько устаревший морально и юридически Закон РСФСР 1990 г. «О свободе вероисповеданий»²⁵⁸, этот вопрос не прояснен.

Деление людей на верующих и неверующих, выводимое из текста ФЗ №125, требует устранения. Актуализирует это и современная российская ситуация в связи с реализацией религиозных прав и свобод человека и гражданина, когда в условиях отказа от государственно-атеистической идеологии, возрастающего спроса в обществе на религиозность, возникновения своеобразной моды на религию требуют защиты интересы и других слоев населения, чьи атеистические взгляды и убеждения не всегда встречают понимание в обществе и уважительное к ним отношение²⁵⁹.

Дальнейший анализ Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» позволил заключить, что конституционная свобода совести сведена им, по сути, к регламентации деятельности религиозных объединений. Если соблюдать логику предельно широкого понимания свободы совести, то права религиозных сообществ нужно рассматривать как производные от права каждого индивида на такую свободу. Следовательно, деятельность религиозных объединений как общественных и некоммерческих должна регулироваться на общих основаниях в пределах и объеме, связанных с их деятельностью в качестве юридических лиц и на предмет соответствия некоммерческому статусу.

Сводя две позиции о том, что свобода совести как аспект мировоззрения вообще не должна регламентироваться государством и что религиозные объединения не следует регулировать специальным законодательством, можно заключить, что ФЗ №125 – лишнее регулятивное звено в российском законодательстве и без ущерба может быть отменен.

Многоаспектное, с точки зрения С.А. Авакьяна, отношение к праву на свободу совести и свободу вероисповедания: по возможностям человека; по кругу субъектов данного права; по обеспечению равенства в осуществлении данного права, гарантий и защиты при реализации религиозных прав²⁶⁰, позволяет видеть направления последней. Равная защита при осуществлении религиозных прав проявляется в том, что никто не обязан сообщать о своем отношении к религии и не может подвергаться принуждению при определении своего отношения к ней, к исповеданию или отказу от исповедания религии, к участию или неучастию в богослужениях, других религиозных обрядах и церемониях, в

²⁵⁸Закон РСФСР от 25 октября 1990 г. №267-1 «О свободе вероисповеданий» // Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1990. – №21. – Ст.240.

²⁵⁹См.: Фомина С.В. Демократия и права человека. Право на свободу совести и свободу вероисповедания // Гражданин и право. – 2000. – №1.

²⁶⁰См.: Авакьян С.А. Свобода вероисповедания как конституционно-правовой институт // Вестник МГУ. Сер. 11. – Право. – 1999. – №1.

деятельности религиозных объединений, в обучении религии; запрещается вовлечение малолетних в религиозные объединения, а также их обучение религии вопреки их воле и без согласия родителей или лиц, их заменяющих; наказывается воспрепятствование осуществлению религиозных прав. Существенным аспектом защиты религиозных прав человека и гражданина является тайна исповеди, охраняемая законом: священнослужитель не может быть привлечен к ответственности за отказ от дачи показаний по обстоятельствам, которые стали известны ему на исповеди. Приведенные правозащитные механизмы, обеспечиваемые судебным и административным способом, касаются только верующих.

Государство, не вмешиваясь в деятельность религиозных объединений, при условии, что она не противоречит федеральному закону, оставило за собой функцию надзора и контроля за исполнением законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях. Такой механизм государственно-правового регулирования не имеет целью создание режима «ежовых рукавиц» для деятельности религиозных объединений. Важно защитить конституционные права и свободы личности от порой опасного (достаточно вспомнить Аум Синрикё или Белое братство) воздействия религиозных организаций. На это, в частности, обращается внимание в Постановлении Европейского парламента от 12 февраля 1996 г. «О сектах в Европе» и в рекомендации Совета Европы №1178 (1992 г.) «О сектах и новых религиозных движениях», а также в Постановлениях Европейского суда по правам человека от 25 мая 1993 г. (Series A no.260-A) и от 26 сентября 1996 г. (Reports of Judgments and Decisions, 1996-IV), разъяснивших характер и масштаб обязательств государства, вытекающих из ст.9 Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.

По поводу конституционности ряда положений Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» имели место обращения граждан и религиозных организаций в Конституционный Суд РФ, которым были приняты соответствующие акты, среди них определения Конституционного Суда РФ от 9 апреля 2002 г.²⁶¹, от 7 февраля 2002 г.²⁶², от 13 апреля 2000 г.²⁶³, Постановление

²⁶¹Определение Конституционного Суда РФ от 9 апреля 2002 г. №113-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан И.А. Зайковой, Н.Х. Иванцовой, В.А. Илюхина, С.В. Кадеева, И.А. Никитина, А.Г. Прозорова, В.Г. Работнева, Н.П. Сергеевой, Н.Р. Халиковой и Ф.Ф. Халикова на нарушение их конституционных прав пунктом 1 статьи 9 и пунктом 5 статьи 11 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2002. – №6.

²⁶²Определение Конституционного Суда РФ от 7 февраля 2002 г. №7-О «По жалобе религиозного объединения «Московское отделение Армии Спасения» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 4 статьи 27 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2002. – №4.

Конституционного Суда РФ от 23 ноября 1999 г.²⁶⁴. Правовые позиции данного органа конституционного правосудия являются ключевым правозащитным звеном конституционных прав и свобод.

За защитой своих прав верующие обращаются также к Уполномоченному по правам человека в РФ. В 2003 году к нему поступила информация о 150 случаях нарушения прав верующих и религиозных объединений, имевших место в 40 субъектах Российской Федерации. Чаще речь шла о распространении в СМИ недостоверных или порочащих сведений о деятельности отдельных религиозных организаций; разжигании религиозной нетерпимости и пропаганде религиозного превосходства; о воспрепятствовании социальной, культурно-просветительной и благотворительной деятельности религиозных организаций²⁶⁵.

Дальнейшее направление совершенствования защиты прав и свобод граждан РФ связано с развитием избирательного законодательства. Согласно Конституции РФ, российские граждане вправе участвовать в управлении делами государства непосредственно и через своих представителей (ч.1 ст.32). Это 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 такой власти являются референдум и свободные выборы. Без их нормального функционирования Россия не может называться демократическим государством. 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 1950 г. 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

²⁶³Определение Конституционного Суда РФ от 13 апреля 2000 г. №46-О «По жалобе религиозного объединения «Независимый российский регион Общества Иисуса» на нарушение конституционных прав и свобод пунктами 3, 4 и 5 статьи 8, статьями 9 и 13, пунктами 3 и 4 статьи 27 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2000. – №4.

²⁶⁴Постановление Конституционного Суда РФ от 23 ноября 1999 г. №16-П «По делу о проверке конституционности абзацев третьего и четвертого пункта 3 статьи 27 Федерального закона от 26 сентября 1997 года «О свободе совести и о религиозных объединениях» в связи с жалобами Религиозного общества Свидетелей Иеговы в городе Ярославле и религиозного объединения «Христианская церковь Прославления» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1999. – №6.

²⁶⁵Российская газета. – 2004. – 29 авг.

Протокола №1)²⁶⁶. 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 обеспечить, чтобы кандидаты, получившие необходимое число голосов, определенное законом, надлежащим образом вступали 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, являющихся 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»²⁶⁷, 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»²⁶⁸ – 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 пробелов и коллизий.

Проблемы базового избирательного законодательства выявлялись не только в процессе реализации его норм в процессе проведения выборов, но

²⁶⁶Протокол №1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Париж, 20 марта 1952 г.) // СЗ РФ. – 2001. – №2. – Ст.163.

²⁶⁷Федеральный закон от 6 декабря 1994 г. №56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» (с изм. от 26 ноября 1996 г.) (утратил силу) // СЗ РФ. – 1994. – №33. – Ст.3406.

²⁶⁸Федеральный 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.) (утратил силу) // СЗ РФ. – 1997. – №38. – Ст.4339; 1999. – №14. – Ст.1653; 2001. – №29. – Ст.2944.

и посредством обжалования в суд. Каждые проведенные в России выборы (федеральные, субъектов РФ и муниципальные), давали обширный материал по разрешению избирательных споров, который обобщался, систематизировался и использовался для совершенствования избирательного законодательства. С 1995 по 1997 гг. судебными инстанциями России было рассмотрено более 500 дел по избирательным спорам²⁶⁹. Сегодня это цифра многократно превышена. Об этом свидетельствует тот факт, что в последнее время вышло три сборника постановлений Верховного Суда РФ по избирательным спорам²⁷⁰. Большинство дел разрешается, естественно, не в Верховном Суде РФ, а в районных судах и в судах субъектов Федерации. К сожалению, массив информации, сопутствующий этим делам, практически недоступен. Таким образом, какое-либо систематическое исследование судебной практики чрезвычайно затруднено.

Вместе с тем проведенный анализ судебной практики показал, что подавляющее большинство споров связано с различными аспектами реализации пассивного избирательного права и обусловлено неизбежным (ввиду реализации принципа состязательности) столкновением политических интересов и претензий. Убедиться в этом можно, обратившись, например, к обзорам судебной практики Верховного Суда РФ²⁷¹, к определениям Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 20 мая 2003 г. №93-Г03-12, где отмечено, что заявление, касающееся нарушения избирательных прав в период избирательной кампании, может быть подано в суд в течение года со дня опубликования результатов соответствующих выборов, и в случае пропуска этого срока его продление не предусмотрено; от 4 октября 2002 г. №53-Г02-27, согласно которому обнаружение в результате проверки недостоверных подписей избирателей в размере, превышающем 10 % от количества проверенных подписей, служит основанием для отказа в регистрации кандидата; от 23 августа 2002 г. №92-Г02-15, установившему, что порядок формирования избирательных комиссий призван обеспечить

²⁶⁹См.: Избирательные споры в ходе федеральных, региональных и местных выборов 1993-1999 годов. – М.: «Проспект», 1999.

²⁷⁰ Интернет-мониторинг выборов 2003-2004 годов в России. Гражданская инициатива Проекта «Информатика для демократии - 2000+». – М.: Фонд ИНДЕМ, 2004, в 2-х т.

²⁷¹ См., например: Обзор судебной практики Верховного Суда РФ (по гражданским делам) «О некоторых вопросах применения судами норм избирательного права при разрешении споров, связанных с проведением выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Президента Российской Федерации, а также в законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 1998. – №1. – С.18, №2. – С.13; Обзор судебной практики Верховного Суда РФ за III квартал 2001 г. (по гражданским делам) (утв. постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 26 декабря 2001 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2002. – №4.

соблюдение права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, поэтому персональный состав избирательной комиссии не имеет существенного значения, если при замене этого состава обеспечено своевременное и правильное проведение выборов.

В качестве примера судебной защиты активного избирательного права можно привести разбирательство, проведенное Судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда РФ, по итогам которого установленная областным законом обязанность избирателя представлять в избирательную комиссию документ, подтверждающий причину, по которой ему требуется открепительное удостоверение, была признана не соответствующей федеральному законодательству²⁷².

Суды общей юрисдикции разрешали и споры, возникшие в связи с тем, что в ряде законодательных актов субъектов РФ о выборах в качестве обязательного условия приобретения активного избирательного права содержалось требование постоянного проживания гражданина на определенной территории, хотя это не предусмотрено федеральным законодательством. Данные требования могут нарушать избирательные права ряда категорий граждан, например военнослужащих, студентов и др.²⁷³

Существенная лепта в дело совершенствования законодательства, направленного на защиту избирательных прав граждан РФ, внесена Конституционным Судом РФ²⁷⁴. Его задача определить, действительно ли конкретная норма нарушает Конституцию РФ, и, если нарушает, обеспечить утрату ею юридической силы.

²⁷²Определение №38Г-01-12. Обзор судебной практики Верховного Суда РФ за III квартал 2001 г. (по гражданским делам) (утв. постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 26 декабря 2001 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2002. – №4.

²⁷³См.: Обзор судебной практики Верховного Суда РФ (по гражданским делам) «О некоторых вопросах применения судами норм избирательного права при разрешении споров, связанных с проведением выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Президента Российской Федерации, а также в законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 1998. – №2. – С.13.

²⁷⁴См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 ноября 1995 г. №14-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 10 Закона Республики Северная Осетия от 22 декабря 1994 года «О выборах в Парламент Республики Северная Осетия – Алания» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1995. – №48. – Ст.4692; Постановление Конституционного Суда РФ от 11 июня 2002 г. №10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 64, пункта 11 статьи 32, пунктов 8 и 9 статьи 35, пунктов 2 и 3 статьи 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросами Верховного Суда Российской Федерации и Тульского областного суда» // СЗ РФ. – 2002. – №25. – Ст.2515.

Для совершенствования законодательства по защите избирательных прав граждан РФ существенно и Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 2002 г.²⁷⁵, подытожившее дело о проверке конституционности отдельных положений ст.64 ФЗ №124 и ст.92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее – ФЗ №121)²⁷⁶ в связи с жалобой гражданина А.М. Траспова. Исходя из рассмотрения дела по существу, Конституционный Суд РФ пришел к выводу о не соответствии ч.1-3 ст.3, ч.1-2 ст.32, ч.1-2 ст.46 Конституции РФ содержащихся в п.3 ст.64 ФЗ №124 и п.3 ст.92 ФЗ №121 положений, которыми при незаконном отказе в регистрации кандидата ограничиваются полномочия суда по отмене итогов голосования, результатов выборов и выявлению адекватности отражения в них реальной воли избирателей, подменяя его формальным «определением достоверности результатов волеизъявления избирателей», принявших участие в голосовании, чем умаляются и ограничиваются избирательные права и право граждан на судебную защиту.

В особом мнении судьи Конституционного Суда РФ Н.С. Бондаря высказана позиция, согласно которой принятое Конституционным Судом решение обусловлено конкретными обстоятельствами дела А.М. Траспова, права которого действительно были нарушены грубейшим образом. Вместе с тем признание оспариваемых положений неконституционными по сути дела имело характер выявления их действительного конституционного смысла. Полезность такого метода конституционного нормоконтроля, отмечает Н.С. Бондарь, под сомнение не ставится. Тем более, что в данном случае конституционное истолкование направлено на преодоление сложившейся правоприменительной практики, когда даже при наличии более чем сомнительных результатов выборов, в том числе вследствие незаконного отстранения гражданина от участия в выборах в качестве кандидата, они остаются в неприкосновенности, что нередко связано с незаконным воздействием на суды, особенно в регионах, со стороны заинтересованных органов и должностных лиц.

Однако такого рода конституционная «рихтовка» правоприменительной практики могла бы быть осуществлена и в рамках признания оспариваемых норм, не противоречащими Конституции РФ.

²⁷⁵Постановление 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.

²⁷⁶Федеральный закон от 24 июня 1999 г. №121-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (утратил силу) // СЗ РФ. – 1999. – №26. – Ст.3178.

Принятое же Конституционным Судом решение, признающее неконституционными отдельные положения п.3 ст.64 ФЗ №124 и п.3 ст.92 ФЗ №121, может поставить правоприменителя в затруднительное положение при выявлении и «разграничении» конституционных и неконституционных элементов в нормативном содержании соответствующих пунктов названных федеральных законов²⁷⁷.

Законодатель, учитывая результаты конституционного нормоконтроля избирательного законодательства, а также выявленные практикой проблемы в защите избирательных прав граждан, принимая во внимание положения Федерального закона от 11 июля 2001 г. «О политических партиях»²⁷⁸, принял новый базовый избирательный закон. Им стал Федеральный закон от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»²⁷⁹ (далее – ФЗ №67). Законодательство, гарантирующее избирательные права граждан России и их право на участие в референдуме, выдержано в духе 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 ФЗ №67 уже в первых строках делает акцент на защиту «демократических принципов и норм избирательного права и права на участие в референдуме».

Правозащитным звеном в нем названы избирательные комиссии (ч.3 ст.20), обеспечивающие защиту избирательных прав и права на участие в референдуме граждан России. Их иерархичность обусловила возможность обжалования гражданином решений, принятых, например, участковой

²⁷⁷См.: Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Н.С. Бондаря по делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2002. – №6. – Ст.626.

²⁷⁸Федеральный 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.

²⁷⁹Федеральный 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, 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; 2003. – №26. – Ст.2572, №27 (ч.II). – Ст.2711, №52 (ч.1). – Ст.5238; 2004. – №24. – Ст.2335, №33. – Ст.3368.

комиссией в вышестоящую. При этом не исключается и судебный порядок обжалования их решений.

Правозащитная позиция ФЗ №67 выражается также в наличии специальной гл. 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 посредством установления подсудности.

ФЗ №67 подтверждено общее правило, согласно которому гражданин сам должен выбирать порядок защиты своих прав. Поэтому предварительное обращение в вышестоящую комиссию, избирательную комиссию субъекта РФ, Центральную избирательную комиссию не является обязательным условием для обращения в суд. Поскольку гражданин вправе обратиться с жалобой одновременно и в суд, и в соответствующую комиссию, то законодательно закреплено важное процессуальное правило: в случае принятия жалобы к рассмотрению судом и обращения того же заявителя с аналогичной жалобой в соответствующую комиссию эта комиссия приостанавливает разбирательство до вступления решения суда в законную силу. Суд извещает комиссию о поступившей жалобе и о принятии ее к рассмотрению, и если выносит постановление по существу жалобы, комиссия прекращает ее рассмотрение. Такое законодательное решение свидетельствует, на наш взгляд, о предпочтении судебного правозащитного механизма.

Закрепляя различные аспекты защиты избирательных прав граждан, ФЗ №67 максимально отказался от отсылочных норм, в связи с чем его именуют «избирательным кодексом»²⁸⁰. Думается, это способствует освоению гражданами РФ избирательного законодательства и самостоятельной оценке допущенных нарушений и выбору формы защиты своих избирательных прав и права на участие в референдуме.

В отличие от федерального законодательства об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ, которое претерпело много изменений, Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного

²⁸⁰См., например: Постников А.Е. Актуальные направления развития избирательного законодательства // Журнал российского права. – 2004. – №2.

самоуправления»²⁸¹ достаточно стабилен. В его ч.2 ст.1 сказано, что закон применяется в целях защиты конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления в части, не урегулированной законами субъектов Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. В качестве правозащитной меры определена ответственность должностных лиц органов государственной власти и органов местного самоуправления, нарушающих конституционные права российских граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления в соответствии с федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ (ст.7).

В ст.37 Конституции РФ заложены 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. Значимость данной конституционной нормы обусловлена тем, что в постсоветские годы трудовые споры – конфликты между работодателем и работниками в области трудовых отношений – стали массовым явлением. Так, по данным Верховного Суда РФ, за период с 1993 по 1998 гг. общее количество дел по нарушениям трудовых прав граждан возросло с 94 тыс. до 1,5 млн, т.е. более чем в 15 раз. А если взять такую наиболее острую проблему, как нарушения в сфере оплаты труда, то здесь количество рассматриваемых дел выросло за этот период с 14 тыс. до 1,3 млн (в 70 раз)²⁸². Нарушение конституционного права граждан на вознаграждение за труд вынуждает их прибегать к проведению забастовок, пикетированию и другим коллективным действиям. В 1999 г. в стране было зарегистрировано 4 606 коллективных трудовых споров, 7 585 забастовок. Если в 1995 г. среднее количество дней забастовки на каждого участника в России составляло 2,8 человеко-дня, то в 1999 г. этот показатель вырос в 2,5 раза и составил 7,7 человеко-дня²⁸³.

²⁸¹Федеральный 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. от 22 июня 1998 г.) // СЗ РФ. – 1996. – №49. – Ст.5497; 1998. – №26. – Ст.3005.

²⁸²Цит. по: Власов В.И., Крапивин О.М. Разрешение индивидуальных трудовых споров // Гражданин и право. – 2000. – №4, №5.

²⁸³См.: Власов В.И., Крапивин О.М. Указ соч.

Во исполнение требований Конституции РФ, а также оценив востребованность урегулирования столь острых и многочисленных (по частоте и охвату работников) проблем, законодатель принял Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. «О порядке разрешения коллективных трудовых споров»²⁸⁴ (далее – ФЗ №175), в котором очерчиваются контуры нового для России института – забастовки. 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 страны и безопасности государства не допускаются забастовки авиационного персонала гражданской авиации, осуществляющего обслуживание (управление) воздушного движения²⁸⁵. В этой связи отметим, что требует законодательного урегулирования голодовка – не запрещенный законом способ протеста, к которому прибегают служащие, не имеющие права участвовать в забастовке, например авиадиспетчеры, врачи.

ФЗ №175 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 в данной области общественных отношений. При всей неоднозначности оценки регулятивного значения ФЗ №175²⁸⁶ нельзя не признать его правозащитной направленности. Для разрешения коллективных трудовых споров предусмотрены такие механизмы, как примирительная комиссия²⁸⁷, посредничество²⁸⁸, трудовой арбитраж²⁸⁹, профсоюзы, служба по

²⁸⁴Федеральный 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 (ч. 1). – Ст.2.

²⁸⁵См.: 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.

²⁸⁶См., например, Власов В.И., Крапивин О.М. Указ. соч.; 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.

²⁸⁷См.: 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.

²⁸⁸Постановление 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.

урегулированию коллективных трудовых споров²⁹⁰ (как организационный государственный орган), трехсторонняя комиссия по урегулированию социально-трудовых отношений²⁹¹, 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 его ст.17.

Комплексно вопросы трудовых отношений урегулированы Трудовым кодексом РФ от 30 декабря 2001 г.²⁹², который в целом соответствует ст.37 Конституции РФ. Вместе с тем имеют место пробелы и упущения с точки зрения защиты трудовых прав, о которых весьма обоснованно говорят научные работники и практики²⁹³. Так, в ст.352 Трудового кодекса, где 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 защищаются также комиссиями по трудовым спорам, судами и правозащитными организациями.

В ст.43 Конституции РФ установлены параметры развития законодательства, призванного обеспечивать и защищать право на образование, которое занимает главенствующее положение в системе прав и свобод человека. Оно впервые было закреплено в ч.1 ст.26 Всеобщей декларации прав человека 1948 г., затем развито в ч.1 ст.13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. Соответствует принципам названных международных актов

²⁸⁹Постановление 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.

²⁹⁰Постановление 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.

²⁹¹Федеральный закон от 1 мая 1999 г. №92-ФЗ «О Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений» // СЗ РФ. – 1999. – №18. – Ст.2218.

²⁹²Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. №197-ФЗ (с изм. и доп. от 24, 25 июля 2002 г.) // СЗ РФ. – 2002. – №1 (ч. 1). – Ст.3, №30. – Ст.3014, Ст.3033.

²⁹³См.: 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.

Федеральный закон от 13 января 1996 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании»²⁹⁴ (далее – ФЗ №12), в котором сфера образования названа приоритетной. Правовой основой государственной политики России в этой области является Федеральная программа развития образования, утвержденная Федеральным законом от 10 апреля 2000 г.²⁹⁵

Принята также Концепция модернизации российского образования²⁹⁶, где отмечено, что российская система образования способна конкурировать с подобными системами 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 использования.

В ФЗ №12 содержится несколько статей, связанных с защитой права на образование. Так, согласно п.2 ст.4 защита конституционного права российских граждан на образование является задачей законодательства о нем. Исходя из данной позиции, названный закон к защите конституционного права «каждого» (ч.1 ст.43) на образование подошел избирательно, распространив правозащитные нормы только на российских граждан.

Следовательно, законодательство в сфере образования выполняет правозащитную функцию путем упорядочения отношений по поводу реализации конституционного права на образование и формирования образовательной инфраструктуры. Вопросы непосредственной защиты нарушенного права на образование затронуты весьма общо. Специальных правозащитных механизмов законодательством об образовании не предусмотрено.

Проведенный анализ той группы российского законодательства, которое направлено на защиту конституционных прав и свобод, свидетельствует, что системность и эффективность последней неизбежно связана с наличием институциональных гарантий. Их учреждение и

²⁹⁴Федеральный 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 (ч. 1). – Ст.5030; 2002. – №7. – Ст.631, №12. – Ст.1093, №26. – Ст.2517, №30. – Ст.3029, №52 (ч. 1). – Ст.5132; 2003. – №2. – Ст.163.

²⁹⁵Федеральный закон от 10 апреля 2000 г. «Об утверждении Федеральным программы развития образования» // СЗ РФ. – 2000. – №16. – Ст.1639.

²⁹⁶Приказ 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.

формирование обусловлено спецификой защищаемых конституционных прав и свобод.

2.3. Совершенствование процессуальных основ конституционной защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации

Конституционная система защиты прав и свобод человека и гражданина в России зависит от реализации не только материальных, но и процессуальных норм. Совершенствование законодательства по защите прав и свобод человека и гражданина выразилось в принятии новых Уголовного (от 13 июня 1996 г.) и Уголовно-процессуального (от 18 декабря 2001 г.), Гражданского и гражданско-процессуального (14 ноября 2002 г.) кодексов РФ, Кодекса РФ об административных правонарушениях (от 30 декабря 2001 г.) и Уголовно-исполнительного кодекса (от 8 января 1997 г.). Памятуя о том, что права человека как идея и фактическое состояние существует в системе отношений с властью, рассмотрим некоторые аспекты защиты прав человека, отраженные в вышеназванных кодексах в целях повышения ее эффективности.

Эти акты приняты после вступления в силу Конституции РФ 1993 г., и следовательно, должны соответствовать ей. Этого требует ч.1 ст.15 Конституции РФ, обращается внимание в Постановлении Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. «О некоторых вопросах применения судами Конституции РФ при осуществлении правосудия»²⁹⁷, подтверждается данными судебной практики, свидетельствующими о разрешении на основании Конституции РФ конкретных дел и о ссылках на ее статьи в соответствующих процессуальных документах.

Первым из вышеназванных нормативных актов был принят Уголовный кодекс РФ (1996 г.) (далее – УК РФ), гл.19 Особенной части которого 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 те, которые могут быть совершены, только занимающими определенное служебное положение (например, ст.140, 142, 145, 145.1). В УК РФ осуществлена определенная градация конституционных прав и свобод путем разнесения их по разным главам особенной части, в результате чего

²⁹⁷См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. – 1996. – №2. – С.1.

право каждого на жизнь (ст.20) оказалось в гл. 16 «Преступления против жизни и здоровья», а конституционное право каждого на свободу и личную неприкосновенность (ч.1 ст.22) – в гл. 17 «Преступления против свободы, чести и достоинства личности». Под квалификацию «конституционных» в уголовно-правовом измерении попали, например, нарушения равенства прав и свобод человека и гражданина (ст.136); неприкосновенности частной жизни (ст.137); неприкосновенности жилища (ст.139); воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий (ст.141); нарушение правил охраны труда (ст.143); невыплата заработной платы, пенсий, стипендий, пособий и иных выплат (ст.145.1); воспрепятствование осуществлению права на свободу совести и вероисповеданий (ст.148).

После принятия УК РФ начался достаточно активный процесс его обсуждения²⁹⁸ и практического совершенствования. В частности, только в гл. 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.). Они носят принципиальный характер для защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина, поскольку восстанавливают замысел конституционных положений и требований авторитетных международных документов.

Далее в 1997 г. был принят Уголовно-исполнительный кодекс РФ (далее – УИК РФ), в котором вопросы защиты адресованы осужденным. Его разработка и принятие 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 УК и УИК и т.д.²⁹⁹

²⁹⁸См., например: Ледах 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 уголовном законодательстве // Российская юстиция. – 2002. – №7; Варыгин А. Характеристика преступности среди сотрудников органов внутренних дел // Российская юстиция. – 2002. – №12 и др.

²⁹⁹См., 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;

В УИК РФ впервые включена норма о соотношении отечественного уголовно-исполнительного законодательства и международно-правовых норм (ст.3). При его разработке она стала предметом дискуссий. Предлагалось, чтобы в России любые нормы в области исполнения уголовных наказаний и обращения с осужденными, принятые на международном уровне, имели статус обязательных и подлежали немедленному исполнению³⁰⁰. С таким подходом согласиться было нельзя, поскольку большинство стандартных международных норм носит рекомендательный характер или включает лишь принципы, которые должны находить свое отражение в национальных законодательствах с учетом специфики конкретной страны. В итоге в УИК реализован принцип – непреложные нормы подлежат безоговорочному исполнению (строгое соблюдение гарантий защиты от пыток, насилия и другого жестокого или унижающего человеческое достоинство обращения с осужденными (ч.3 ст.3), а рекомендательные – осуществляются при наличии необходимых экономических и социальных возможностей страны.

УИК РФ гласит, 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 наказания, в вышестоящие органы управления учреждениями и органами, исполняющими наказания; суд, органы прокуратуры, органы государственной власти и 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). Важным правозащитным механизмом представляется бесцензурность переписки осужденного с Уполномоченным по правам человека и защитником (иным лицом, оказывающим юридическую помощь на законных основаниях), установленная ч.2 ст.91 УИК РФ.

Исходя из ч.1 ст.5 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», предусматривающей возможность учреждения должности Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ, в правозащитных

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.

³⁰⁰См.: Долженкова Г.Д. Международное пенитенциарное сотрудничество в области социального обеспечения осужденных к лишению свободы // Журнал российского права. – 2001. – №3.

целях представляется целесообразным дополнить ими круг субъектов бесцензурной переписки.

Особого акцента требуют вопросы защиты права на жизнь осужденных к исключительной мере наказания. До недавнего времени суды назначали смертную казнь, однако в последние годы это наказание не приводилось в исполнение, так как Президент РФ использовал предоставленное ему Конституцией РФ право для помилования всех осужденных, дела которых поступали ему для решения вопроса о возможности помилования.

Конституционный Суд РФ рассмотрел 2 февраля 1999 г.³⁰¹ вопрос о возможности применения смертной казни в России и признал, что поскольку лицо, которому инкриминируется обвинение по статье, предусматривающей смертную казнь, имеет право, в соответствии с ч.2 ст.20 Конституции РФ, на рассмотрение его дела судом присяжных заседателей, а такие суды созданы не во всех субъектах РФ, поэтому граждане, судимые в разных регионах, ставятся в неравное положение. Исходя из этого Конституционный Суд РФ признал, что впредь до создания судов присяжных во всех регионах России смертная казнь не может назначаться ни одним судом России. Таким образом, в настоящее время она не может не только ни исполняться, ни назначаться судами.

Совершенствование норм УК РФ, направленных на повышение эффективности защиты прав и свобод человека и гражданина, потребовало согласования с ними положений УИК РФ. Практическое применение норм УИК, а также решения Конституционного Суда РФ также содействовали совершенствованию данного законодательства. К ноябрю 2004 г. были внесены изменения в более 100 статей 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.

Уголовно-процессуальный кодекс РФ (далее – УПК РФ), имеющий важное правозащитное значение, вступил 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

³⁰¹Постановление 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.

виновных в совершении преступлений обусловлено его обязанностью, имеющей в России конституционное значение, 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 страны³⁰², то уголовный процесс призван указать, каким образом обеспечивается эта защита.

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

В течение многих десятилетий (с 1917 г.) УПК выполнял роль законодательного обеспечения безграничного всевластия государства над личностью. Суду была отведена роль завершающего процедуру уголовного преследования под надзором прокуратуры. Постановления Конституционного Суда РФ³⁰³, установившие неконституционность наиболее одиозных норм УПК РСФСР, в целом не могли изменить ситуацию.

УПК РФ, принятый в 2001 г., опирается на научный и практический опыт уголовного судопроизводства и учитывает реалии развития отечественного законодательства о правосудии. Исследование УПК РФ с точки зрения совершенствования защиты конституционных прав и свобод позволило выявить новые механизмы, которые вполне можно оценить как положительные. В частности, его несомненным достоинством стал 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

³⁰²См.: Куцова Э.Ф. Уголовный процесс России: истина и состязательность // Законодательство. – 2002. – №9.

³⁰³См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 14 января 2000 г. №1-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, регулирующих полномочия суда по возбуждению уголовного дела, в связи с жалобой гражданки И.П.Смирновой и запросом Верховного Суда Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. №5. Ст.611; Постановление Конституционного Суда РФ от 16 марта 1998 г. №9-П «По делу о проверке конституционности статьи 44 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР и статьи 123 Гражданского процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. – 1998. – №12. – Ст.1459; 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 и др.

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 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 заключении³⁰⁴.

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).

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 можно 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

³⁰⁴Трунов И.Л. Новый УПК: нормы о праве на защиту нуждаются в уточнении // Журнал российского права. – 2001. – №11.

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 него, 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, в-третьих, представляет собой одно из проявлений расширения сферы действия диспозитивного начала³⁰⁵.

Дальнейший анализ показал, что УПК РФ направлен на повышение уровня защиты прав личности в уголовном судопроизводстве. Задачи уголовного судопроизводства раскрыты в ст.6 УПК РФ, где говорится о защите прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, 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».

На развитие соответствующих положений УПК РФ, связанных с государственной защитой участников уголовного судопроизводства, 20 августа 2004 г. был принят Федеральный закон от «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства»³⁰⁶. Им установлена система мер государственной защиты, адресованная названным субъектам, включающая меры их безопасности и социальной защиты, а также определяющая основания и порядок их применения.

Несмотря на активное обсуждение проекта УПК РФ представителями науки и практики³⁰⁷, а также законодателями³⁰⁸, ряд его

³⁰⁵См.: Михайловская И. Права личности – новый приоритет Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации // Российская юстиция. – 2002. – №7.

³⁰⁶Федеральный закон от 20 августа 2004 г. №119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» // СЗ РФ. – 2004. – №34. – Ст.3534.

³⁰⁷См., 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; 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. – С.93-116.

позиций не имеет однозначной оценки. Это касается, например, полного отказа от участия народных заседателей в уголовном процессе, что, как представляется, таит опасность бюрократизации судебной деятельности, резкого ослабления общественного контроля над 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 гл. 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.

Самым распространенным и оперативным способом защиты прав граждан признан административный. Это обусловлено особенностью административно-правовых отношений, широким кругом общественных отношений, попадающих в сферу такого регулирования, спецификой круга лиц, полномочных принимать решение об административной ответственности.

Становление новой российской государственности определило необходимость создания федерального закона об административной ответственности, который должен был прежде всего соответствовать Конституции РФ 1993 г. с учетом приоритета человека, его прав и свобод, реализации 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 РФ стали принимать свои законы об административной ответственности, что конституционно отнесено и к их ведению, но юридическое содержание этих актов не всегда соответствовало Конституции РФ. Все это не лучшим образом сказывалось на защите прав человека и гражданина в административно-правовом порядке.

Кодекс РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), принятый в 2001 г., упорядочил административное законодательство в конституционном русле и с учетом общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров РФ (ч.2 ст.1.1). Вместе с тем упоминание в Конституции РФ не только об административном, но и об административно-процессуальном законодательстве (п.«к» ч.1 ст.72), а также устоявшееся разделение 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

³⁰⁸См., например: Интервью с П.В. Крашенинниковым // Законодательство. – 2002. – №3.

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 в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)»³⁰⁹. Однако был принят кодекс, форма которого воспринята из предшествующего акта.

Правозащитная ориентированность КоАП РФ выражается в том, что в числе его задач названа защита личности. 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 такие правонарушения установлена в его гл. 5. Это касается избирательных прав, прав на участие в референдуме, на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий или пикетирований, на свободу совести и вероисповедания. Особую актуальность в связи с принятием нового Трудового кодекса РФ³¹⁰ 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, т.е. наиболее уязвимую часть населения, от деликтной власти родителей (законных представителей) или работодателей.

К нарушениям избирательных прав отнесено нарушение права гражданина на ознакомление со списком избирателей, не рассмотрение в установленный законом срок заявления о неточностях 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, могут участвовать 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 гражданина, а не «каждого», о чем говорит ст.28 Конституции РФ. Чтобы иностранный гражданин мог

³⁰⁹СЗ РФ. – 1998. – №14. – Ст.1608.

³¹⁰Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. №197-ФЗ (с изм. и доп. от 24, 25 июля 2002 г.) // СЗ РФ. – 2002. – №1 (ч. 1). – Ст.2, №30. – Ст.3014, Ст.3033.

рассчитывать на защиту религиозных прав на основе буквы закона, а не усмотрения уполномоченных лиц, следует в КоАП восстановить логику ч.3 ст.62 Конституции РФ, пока нарушенную 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 – нет.

Исходя из изложенного, правильнее назвать гл. 5 «Административные правонарушения, посягающие на права и свободы человека и гражданина», что будет соответствовать конституционным принципам и реальной практике, а также способствовать более полной реализации обязанности государства – защищать права и свободы человека и гражданина.

Правозащитная направленность КоАП РФ выражается в определении системы органов, полномочных принимать соответствующие решения. 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, оно обязательно должно включать в себя защиту прав граждан в сфере административных отношений в целом. Законодателем в разд. III введена система и установлены полномочия субъектов административной юрисдикции: судей (мировых судей); комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав; федеральных органов исполнительной власти, их учреждений, структурных подразделений и территориальных органов³¹¹, а также иных государственных органов, уполномоченных на то, исходя из задач и функций, возложенных на них федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента РФ³¹² или Правительства РФ³¹³. Всего на федеральном уровне

³¹¹См., 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 апр.; СЗ РФ. – 1999. – №49. – Ст.5905; 2000. – №31. – Ст.3204, №46. – Ст.4537; 2001. – №1 (ч. 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.

³¹²См., 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

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

Количество обращений в суды по административным спорам, по словам В. Лебедева, постоянно возрастает³¹⁴. Административные иски, по оценке А.А. Демина, похожи на те, которые в римском праве назывались *actiones populares*; это иски к общей пользе, они всегда полезны для общества, очищают его от публичного произвола, отражаются на всех и не служат лишь частной выгоде гражданина³¹⁵, ибо «вместе с правом обиженного ниспровергается и закон» и, наоборот, «борьба за право оказывается в то же время борьбою за закон»³¹⁶.

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 доказательств, 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 формулировки «лицо, привлекаемое к административной ответственности» (ст.247 КоАП РСФСР) использовал более корректную «лицо, в отношении которого ведется производство по делу» (ст.25.1 КоАП РФ).

обеспечению безопасности дорожного движения» (с изм. от 2 июля 2002 г.) // СЗ РФ. – 1998. – №25. – Ст.2897; 2002. – №27. – Ст.2679.

³¹³См., 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 РФ от 11 января 2001 г. №22 «Об утверждении Положения о Федеральной службе земельного кадастра России» // СЗ РФ. – 2001. – №3. – Ст.251.

³¹⁴Лебедев В. От идеи судебного нормоконтроля к административному судопроизводству // Российская юстиция. – 2000. – №9.

³¹⁵Демин А.А. Понятие административного процесса и административно-процессуальный кодекс Российской Федерации // Вестник МГУ. Сер.11. Право. – 1998. – №4.

³¹⁶Иеринг. Борьба за право. – М., 1991. – С. 40.

Обобщая приведенные позиции КоАП РФ, следует отметить, что он существенно продвинулся в конституционном правозащитном русле. Административное судопроизводство имеет ряд особенностей, которые определяют необходимость модификации процессуальной формы и учета специфики 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 какой момент «гражданин» превращается в «физическое лицо» – не понятно. Поэтому требуются уточнения, например, путем введения системы понятий.

Огромный правозащитный потенциал заключен в ГК и ГПК РФ. В сферу их «интересов» попадают имущественные и личные неимущественные права, в частности, граждан (физических лиц) и процедуры их непосредственной защиты. Согласно ст.1 ГК 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 для 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, как известно, исходит из равенства участников регулируемых им отношений, поэтому оно напрямую не связано с концепцией прав человека. Специфика гражданского права отражается на гражданско-процессуальном законодательстве, где, в частности, судья призван быть арбитром. Вместе с тем отсутствие обособленной административной юстиции обусловило включение в ГПК РФ специального подраздела III, объединяющего главы по производству по делам, возникающим из публичных правоотношений. Учитывая задачи

настоящего исследования, коснемся лишь тех их 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 соответствие 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 положений ГПК РФ следует признать включение в число субъектов, решения которых могут обжаловаться, государственных и муниципальных служащих, не относящихся к должностным лицам.

Порядок рассмотрения дел, возникающих из публично-правовых отношений, по общему правилу определяется 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.

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, неисполнение этих требований влечет за собой штрафные санкции.

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

Подытоживая, отметим, что процессуальное законодательство составляет генеральный правозащитный вектор. Поэтому процедуры правосудия и всей юридической инфраструктуры, обеспечивающей судебную защиту прав и свобод лиц, находящихся под юрисдикцией России, получили вполне реальное уточнение и развитие. Однако остается нерешенной проблема доступа к правосудию, без которого невозможно полноценное обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина. До сих пор открыты вопросы о специализированном организационном обеспечении административного судопроизводства, о ювенальной юстиции, о правозащитных структурах субъектов Российской Федерации.

2.4. Международные стандарты защиты прав и свобод человека и опыт их имплементации в современной 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»³¹⁷.

Целенаправленное международно-правовое упорядочивание защиты прав и свобод человека проявляется в деятельности ООН, Совета Европы, в развитии хельсинского гуманитарного процесса, международных соглашениях 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»³¹⁸. Оно

³¹⁷Соловьев В. Соч. – Т.1. – М., 1988. – С.418.

³¹⁸См., 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

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 человека, 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 арене³¹⁹. 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»³²⁰; «конкретные обязательства государств международно-правового характера»³²¹; критерий оценки национального законодательства по правам человека³²²; условие интеграции государства в мировое (региональное) сообщество³²³ 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

А., Ройтер В., Хюфнер К. Указ. соч. – С.276-282; Андриченко Л.В. Международно-правовая защита коренных народов // Журнал российского права. – 2001. – №5.

³¹⁹Черниченко С.В. Права человека и гуманитарная проблематика в современной дипломатии // Московский журнал международного права. – 1992. – №3. – С.39-40.

³²⁰Лаптев 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.

³²¹Андриченко Л.В. Международно-правовая защита коренных народов // Журнал российского права. – 2001. – №5.

³²²Берестнев Ю. Российская правовая система и европейские стандарты // Российская юстиция. – 2001. – №1; Завадская Л. Право жалобы в Европейский Суд // Российская юстиция. – 1996. – №6.

³²³Ледях И. Новый Уголовный кодекс РФ и международные стандарты по правам человека // Российская юстиция. – 1997. – №1.

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 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 свободы³²⁴.

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).

³²⁴См.: Doc. U.N.A. / Conf. 157 / DC1 / Add2, 1993.

Для контроля за выполнением государствами-участниками своих обязательств по данному Пакту создан Комитет по правам человека, который не входит в систему ООН. Согласно факультативному протоколу³²⁵ 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 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

³²⁵Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах // Права человека и судопроизводство... – С.111-114.

широкими, конкретными³²⁶. 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 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 Суда³²⁷.

Уместно напомнить, что вступлению России в Совет Европы предшествовало письмо Президента РФ, Председателя Правительства РФ и председателей палат Федерального Собрания РФ от 18 января 1995 г., в котором высказана уверенность в том, что вступление России в семью европейских демократий не только не повлечет за собой снижения высоких стандартов данной Организации, но и поможет превратить их в общепринятые и общеприменяемые в масштабах всего континента. Отмечена также готовность России в полном объеме выполнять взятые на себя обязательства в соответствии со стандартами Совета Европы³²⁸.

³²⁶См.: Российское гуманитарное право... – С.298.

³²⁷См.: Водолагин С. Конвенция о правах человека как составная часть правовой системы России // Российская юстиция. – 2001. – №8.

³²⁸См.: Обращение к Парламентской Ассамблее Совета Европы от 18 января 1995 г. // Права человека в России – международное измерение. – Вып.1. – М., 1995. – С.143-144.

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 Европейской конвенции 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 конвенционном 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. Следовательно, попытка привести действующее законодательство РФ в соответствие со стандартом ч.5 ст.5 Конвенции 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.

Европейская конвенция – старейший международный договор, содержащий стандарты в сфере защиты прав человека и основных свобод. Помимо нее стандарты Совета Европы содержатся в Европейской социальной хартии, Европейской конвенции по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания, Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств и др.

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 общества³²⁹.

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 называют 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 Союз³³⁰. Его ключевые документы и принципы могут стать своеобразной

³²⁹См.: Вейтцель А. Выводы и замечания относительно прав человека, имеющие особое значение для демократического развития // Права человека – международное измерение... – С.113.

³³⁰См.: Договор о Европейском союзе, измененный Амстердамским договором. // Конституции зарубежных государств / Сост. проф. В.В. Маклаков. – М.: БЕК, 2002. – С.286-306.

экспериментальной базой формирования и материализации глобального конституционного идеала. Думается, что в такой форме получают развитие европейские правозащитные стандарты.

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 сфере³³¹ выражена готовность государств СНГ сотрудничать в области защиты прав и свобод человека. СНГ как региональная международная межправительственная организация³³², 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 так называемом постсоветском пространстве. Ослабленное внимание к защите прав человека в рамках СНГ обусловлено отсутствием действенных механизмов в обеспечении международных и европейских стандартов в отношении такой защиты. 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 СНГ³³³.

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

³³¹ 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. – С.8-9.

³³² См.: 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.

³³³ См.: Витрук Н.В. Конституционное правосудие. – М.: «ЮНИТИ», 1998. – С.18.

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.

III. РОЛЬ ПРАВОЗАЩИТНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ В МЕХАНИЗМЕ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ КОНСТИТУЦИОННОЙ СИСТЕМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

3.1. Президент Российской Федерации как гарант прав и свобод человека и гражданина

Конституционная система защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации обретает реальные качественные характеристики через правозащитную деятельность государственных органов – компонентов правозащитной структуры. Отправной точкой их исследования объективно является Президент России, который, согласно Конституции РФ, осуществляет государственную власть (ч.1 ст.11), является гарантом прав и свобод человека и гражданина (ч.2 ст.80). Такие составляющие статуса главы государства вкупе с конституционными положениями ст.2 и ст.18 обусловили включение в текст присяги Президента РФ слов «уважать и охранять права и свободы человека и гражданина» (ч.1 ст.82). Выбор глаголов, отражающих обязательства, взятые на себя Президентом РФ в отношении прав и свобод человека и гражданина, представляется неудачным. В качестве некоторой

компенсации можно рассматривать клятвенное обещание главы государства соблюдать и защищать Конституцию РФ.

Диагностика состояния прав и свобод человека и гражданина, а также способов повышения эффективности их защиты являются содержательными атрибутами ежегодных посланий Президента РФ, с которыми он, согласно п.«е» ст.84 Конституции РФ, обращается к Федеральному Собранию РФ. Анализ таких посланий позволил выявить наиболее острые правозащитные проблемы и меры, которые следует принять для их разрешения. Ежегодный режим таких посланий способствует, на наш взгляд, обнаружению тенденций, динамики и оценке действенности предпринимаемых мер.

В посланиях 1999-2004 гг. характеризовалось состояние законодательной базы, институционализации защиты прав и свобод человека и гражданина. В правозащитной позиции Президента РФ прослеживается тенденция «специализации», выражающаяся в том, что проблемы в сфере прав и свобод человека от послания к посланию обретают определенную конкретику при сохранении преемственности в отношении экономических, политических, социальных факторов, способствующих их соблюдению и защите. Наиболее общо и пространно обозначены правозащитные проблемы в 1999 г., когда Президент РФ³³⁴ обратил внимание на не сформированность адекватной законодательной базы, обеспечивающей осуществление быстрого, полного, справедливого, гуманного, неотвратимого правосудия; на отсутствие четкой правовой регламентации деятельности государственных органов и отдельных чиновников, что лишает граждан возможности защищать свои права; на снижающееся число фактов нарушения прав человека; не созданность правовых оснований введения прямого федерального правления на территории субъектов РФ, где попираются права и свободы человека; не откорректированность подходов Эстонии и Латвии к этой проблеме, в соответствии с требованиями, предъявляемыми ООН, ОБСЕ, Советом Европы; на необходимость отказа от отживших правозащитных конструкций; на неукоснительное соблюдение принципов равенства граждан перед законом и судом, гласности и состязательности, что позволит надежно защищать права и свободы личности; на подкрепленность российской государственной практики в данной области ратификацией Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и признанием обязательной юрисдикции Европейского суда по правам человека и др.

В 2000 г. правозащитные акценты Послания Президента РФ³³⁵ отразили влияние качественного состояния государства на данный

³³⁴Послание 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.

³³⁵Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ 8 июля 2000 г. «Какую Россию мы строим» (г. Москва) // Российская газета. – 2000. – 11 июля.

процесс: только эффективное и демократическое государство способно защитить гражданские, политические, экономические свободы, создать условия для благополучной жизни людей и для процветания нашей Родины. Выстраивание четко работающей исполнительной вертикали, действенной судебной системы определены в качестве залога эффективной защиты прав российских граждан.

В 2001 г. глава государства, обращаясь к Федеральному Собранию РФ³³⁶, отметил, что от того, как государство защищает своих граждан, напрямую зависит степень их доверия государству. Президентом РФ дана оценка деятельности органов власти в этом направлении: ни органы законодательной и исполнительной власти, ни суд, ни правоохранительные структуры в правозащитном смысле еще не дорабатывают, в результате чего нарушаются права и интересы граждан. Важной проблемой названа защита прав и интересов российских граждан – соотечественников – за рубежом (а не только в Эстонии и Латвии, как в 1999 г.): сотни тысяч людей, проживающих и работающих за пределами 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 достоинство, никому не позволит устраивать селекцию международных прав и свобод человека в зависимости от обложки паспорта; наши дипломаты в таких случаях должны становиться профессионально жесткими, эффективными.

Модернизация судебной системы как существенный правозащитный шаг, обеспеченный законодательно, экономически, организационно, определена в Послании Президента РФ федеральному парламенту 2002 г.³³⁷. Ключевым рычагом здесь признано изменение судебных процедур, обеспечивающих защиту прав личности и доступность правосудия. Отмечено, что правоохранительные органы должны направлять свои усилия на защиту прав граждан, жесткую борьбу с административным произволом и коррупцией.

Обращаясь к парламенту в 2003 г.,³³⁸ Президент РФ определил развитое гражданское общество и устойчивую демократию действенным правозащитным фоном: только тогда в полной мере будут обеспечены права человека, гражданские и политические свободы. Принятие процессуальных кодексов (уголовного, гражданского, арбитражного) оценено как серьезное продвижение в создании реально независимого

³³⁶Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию от 3 апреля 2001 г. «Не будет ни революций, ни контрреволюций» // Российская газета. – 2001. – 4 апр.

³³⁷Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 18 апреля 2002 г. «России надо быть сильной и конкурентоспособной» // Российская газета. – 2002. – 19 апр.

³³⁸Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 16 мая 2003 г. // Российская газета. – 2003. – 17 мая.

суда, обеспечении дополнительных гарантий прав человека. Особая озабоченность высказана им по поводу гражданства – проблемы, которая затрагивает огромное число людей: в настоящее время более 1 млн человек, приехавших в Россию после распада Советского Союза и до принятия нового законодательства о гражданстве, оказались лицами без гражданства в своей собственной стране. В качестве основы для достижения сформулированных целей названы консолидация общественных сил, незыблемость Конституции РФ и гарантированных прав и свобод граждан.

В 2004 г. Президентом РФ к числу важнейших общенациональных задач отнесена необходимость эффективного решения насущных проблем людей совместными усилиями государства и гражданского общества. По оценке главы государства, в нашей стране существуют и конструктивно работают тысячи гражданских объединений и союзов, но не все из них ориентированы на отстаивание реальных интересов людей. При нарушениях фундаментальных и основополагающих прав человека, при ущемлении реальных интересов людей правозащитной реакции с их стороны не следует. Наличие такого явления не должно отрицать правозащитной значимости гражданских объединений в целом. Для стимулирования дальнейшего роста институтов гражданского общества, по мнению главы государства, не нужно ничего изобретать, а следует использовать наш собственный, и мировой опыт, доказавший продуктивность целого ряда подходов.

Обобщая правозащитное значение ежегодных посланий Президента РФ российскому парламенту, отметим, что они носят преимущественно оценочно-постановочный характер. Это в целом соответствует их заявленному конституционному формату «о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства» (п.«е» ст.84). Вместе с тем представляется, что правозащитный смысл таких посланий не столько в освещении достижений и упущений органов всех ветвей и уровней власти, правоохранительных структур, институтов гражданского общества в данной сфере, сколько в представлении своего ежегодного вклада в дело защиты прав и свобод человека и гражданина. Это может оформляться и публиковаться, например, в качестве приложения к посланию главы государства или в виде специального доклада, что будет способствовать практическому наполнению конституционного статуса главы государства как гаранта прав и свобод человека и гражданина. В качестве одного из разделов подобного отчета следует включать анализ его работы с обращениями граждан. Их специальное выделение обусловлено ценностью обращений граждан как важнейшего источника информации, грамотно используя которую можно выявить слабое звено в механизме функционирования конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина в России, принять

действенные правозащитные меры, уточнить ориентиры государственной политики в данной сфере.

Созданное официальное Интернет-представительство Президента РФ дает возможность получить сведения о корреспонденции на имя главы государства. Данные свидетельствуют о ежегодном росте числа таких обращений в среднем на 30%. Это, по содержащейся на сайте оценке, свидетельствует о высоком авторитете главы государства как гаранта Конституции РФ и конституционных прав граждан. Вместе с тем рост таких обращений расценивается нами как неэффективность правозащитной деятельности на уровне других органов власти, неверие в их реальную возможность справиться с решением насущных вопросов защиты нарушенных прав и свобод.

В работу главы государства с обращениями лиц, находящихся под юрисдикцией России, включены практически все подразделения Администрации Президента РФ³³⁹. Рост числа таких обращений потребовал координации их действий, в результате чего ими рассмотрено практически 2/3 устных и письменных заявлений.

Оценка значимости реализации конституционного права на обращение в государственные органы (ст.33) выражена в создании такого самостоятельного подразделения Администрации Президента РФ, как Управление по работе с обращениями граждан³⁴⁰. Данное структурное подразделение обеспечивает рассмотрения устных и письменных обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, адресованных Президенту РФ и его Администрации; осуществляет информационно-справочную работу, связанную с такими обращениями; анализирует обращения граждан, адресованные главе государства, готовит соответствующие доклады; осуществляет информационно-аналитическое и методическое обеспечение деятельности Администрации Президента РФ по рассмотрению обращений граждан. Вместе с тем названные направления работы не являются гарантией успеха. Анализ информации об обратной связи по контрольным письмам свидетельствует о том, что необходимые меры и положительные решения принимаются только в трети случаях, что решение ряда злободневных вопросов неоправданно затягивается.

В целях повышения защищенности прав и свобод человека и гражданина, а также их доверия к власти (без чего эффективному государству не состояться) представляется целесообразным дальнейшее расширение форм и методов внесудебной защиты прав и свобод граждан, своевременное и качественное рассмотрение их обращений. В частности,

³³⁹Указ Президента РФ от 25 марта 2004 г. №400 «Об Администрации Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2004. – №13. – Ст.1188.

³⁴⁰Указ Президента РФ от 24 августа 2004 г. №1102 «Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан» // СЗ РФ. – 2004. – №35. – Ст.3609.

растет популярность общения главы государства с населением по «прямой линии». Выказанные в таком формате правозащитные проблемы попадают на рассмотрение аппаратов полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах³⁴¹. Для решения соответствующих задач, стоящих перед ними, в структуре полпредств созданы самостоятельные подразделения по работе с населением.

Конституционные полномочия Президента РФ, связанные с соблюдением и защитой прав и свобод человека и гражданина, ввиду отсутствия специального акта о его статусе, получили развитие в федеральном конституционном и федеральном законодательстве. Так, согласно ст.88 Конституции, Президент РФ при обстоятельствах и в порядке, предусмотренном федеральным конституционным законом³⁴² (далее – ФКЗ №3) вводит на территории страны или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом палатам парламента. Он уполномочен принимать решение об особом режиме управления и деятельности органов власти всех ветвей и уровней, иных организационных и социальных субъектов конституционных правоотношений. Правозащитная специфика данного режима связана с осуществлением отдельных ограничений ряда прав и свобод за исключением тех, которые означены в ч.3 ст.56 Конституции РФ. Поскольку в условиях чрезвычайного положения допускается одновременно ограничение (ст.2 ФКЗ №3) и гарантирование (гл. III ФКЗ №3) прав и свобод человека и гражданина, требуется конституционное согласование воли и ответственности Президента РФ и Совета Федерации, осуществляющего своеобразную контрассигнацию указа главы государства о введении чрезвычайного положения.

Соблюдение и защита прав и свобод индивида сопряжены с наличием (или отсутствием) у него гражданства Российской Федерации. Согласно Конституции РФ (п.«а» ст.89), Президент РФ принимает решения по вопросам российского гражданства, которые оформляются его указами. Так, за 10 месяцев 2004 г. главой государства издано 28 указов, которыми в российское гражданство принято более 2,3 тыс. человек³⁴³, пятью указами Президента РФ удовлетворено 28 ходатайств о

³⁴¹ Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. №849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» (с изм. и доп. от 21 июня, 9 сентября 2000 г., 30 января 2001 г.) // СЗ РФ. – 2000. – №20. – Ст.2112, №26. – Ст.2748, №38. – Ст.3781; 2001. – №6. – Ст.551.

³⁴² Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. №3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (с изм. и доп. от 30 июня 2003 г.) // СЗ РФ. – 2001. – №23. – Ст.2277; 2003. – №27 (ч. I). – Ст.2697.

³⁴³ См., например: Указы Президента РФ от 15 января 2004 г. №44, №45; от 22 января 2004 г. №93; от 7 февраля 2004 г. №160; от 1 марта 2004 г. №286, №288; от 5 апреля 2004 г. №487, №488; от 6 апреля 2004 г. №499 // СЗ РФ. – 2004. – №3. – Ст.190, ст.191; №4. – Ст.272; №6. – Ст.429; №10. – Ст.847, ст. 848; №15. – Ст.1408, ст.1409, ст.1414.

восстановлении в гражданстве РФ³⁴⁴ и тремя – 12 ходатайств о выходе³⁴⁵ из него.

Обеспечение реализации Президентом РФ своих конституционных полномочий по решению вопросов российского гражданства возложено на совещательный и консультативный орган – Комиссию по вопросам гражданства при Президенте РФ³⁴⁶. Ранее действовавшее самостоятельное подразделение Администрации Президента РФ – Управление Президента РФ по вопросам гражданства – своими полномочиями «растворено» во вновь созданном Управлении Президента РФ по обеспечению конституционных прав граждан РФ³⁴⁷, которое ориентировано на обеспечение реализации конституционных полномочий Президента РФ по вопросам гражданства Российской Федерации, предоставления политического убежища и осуществления помилования, а также реализации конституционного права осужденного за преступление просить о помиловании. Концентрированное организационное обеспечения правозащитных прерогатив Президента РФ представляется целесообразным. В частности, такая трансформация – создание единого Управления Президента РФ по обеспечению конституционных прав граждан – способствует содержательному наполнению статуса главы государства как гаранта прав и свобод, отражает его исключительные правозащитные полномочия. Вместе с тем название данного Управления нуждается в уточнении. Так, существующее название указывает на обеспечение конституционных прав граждан без каких-либо уточнений относительно страны гражданства. Исходя из этого, лица без гражданства не попадают в поле влияния Управления. Одновременно, решая вопрос о политическом убежище, глава государства способствует защите политических свобод соискателя такого убежища. Поэтому более точно использовать в названии данной структуры те формулы, которые приняты в Конституции РФ: Управление Президента РФ по обеспечению конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Конституция РФ наделяет Президента РФ полномочием предоставлять политическое убежище (п.«а» ст.89) лицам, ищущим защиту от преследования или реальной угрозы стать его жертвой в стране своего гражданства или в стране – своего обычного местожительства за общественно-политическую деятельность и убеждения, которые не

³⁴⁴См., например: Указы Президента РФ от 19 февраля 2004 г. №223; от 1 апреля 2004 г. №289; от 6 апреля 2004 г. №498 // СЗ РФ. – 2004. – №8. – Ст.647; №10. – Ст.849; №15. – Ст.1413.

³⁴⁵См.: Указы Президента РФ от 7 февраля 2004 г. №163; от 7 апреля 2004 г. №502 // СЗ РФ. – 2004. – №6. – Ст.430; №15. – Ст.1417.

³⁴⁶Указ Президента РФ от 14 ноября 2002 г. №1318 «Об утверждении Положения о Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации и ее состава» // СЗ РФ. – 2002. – №46. – Ст.4570.

³⁴⁷Указ Президента РФ от 22 мая 2004 г. №662 «Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан» // СЗ РФ. – 2004. – №21. – Ст.2025.

противоречат демократическим принципам, признанным мировым сообществом, нормам международного права, поэтому принятие такого решения несет выраженную правозащитную нагрузку. Предоставление политического убежища в России производится указом Президента РФ.

Правозащитная деятельность Президента РФ выражается в его конституционном полномочии осуществлять помилование (п.«в» ст.89). Никаких положений, ограничивающих такое право главы государства, не существует. В целях совершенствования механизма реализации конституционных полномочий Президента РФ по осуществлению помилования, обеспечения участия органов государственной власти субъектов РФ и общественности в рассмотрении вопросов, связанных с помилованием, его Указом от 28 декабря 2001 г. на территориях субъектов Федерации были образованы комиссии по вопросам помилования³⁴⁸ и тем самым упразднена единая Комиссия по помилованию при Президенте РФ. Этим же актом утвержден порядок рассмотрения ходатайств о помиловании лиц, осужденных за совершение уголовных преступлений, а также лиц, отбывших назначенное судом наказание и имеющих неснятую судимость. Исследования показали, что с ходатайствами о помиловании к Президенту РФ обратились 87,2 % осужденных к лишению свободы³⁴⁹.

Такого рода децентрализующая трансформация не была воспринята однозначно. С одной стороны, Комиссия при Президенте РФ не могла переработать все поступающие к ней материалы по помилованию, что объективно требовало корректировки в организации ее деятельности. С другой – создание местных комиссий по помилованию не было подготовлено ни в юридическом, ни в организационном отношении. Уже самые первые итоги их работы вызывают опасения, связанные не только с возможным появлением в регионах параллельной судебной системы и, следовательно, подменой судопроизводства в кассационных и надзорных инстанциях, но и с попытками нормотворческой деятельности, никак не основанной на законе и выходящей за пределы полномочий такого рода общественных комиссий³⁵⁰.

Вместе с тем выводы комиссий субъектов РФ по помилованию не являются обязательными для главы государства. Поэтому вся ответственность за принятое решение лежит исключительно на нем и осуществляется оно путем издания указа Президента РФ о помиловании на основании соответствующего ходатайства в интересах осужденного, но не

³⁴⁸Указ Президента РФ от 28 декабря 2001 г. №1500 «О комиссиях по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2001. – №53 (ч. II). – Ст.5149.

³⁴⁹См.: Характеристика осужденных к лишению свободы. Т.2 / Под ред. А.С. Михлина. – М., 2001; Помилование в Российской Федерации / Авт. проекта С.В. Саяпин, авт. текста Н.В. Елисеева, А.С. Михлин. – М., 2001.

³⁵⁰См.: Квашис В. Практика применения помилования в США // Российская юстиция. – 2002. – №9.

во вред правам, свободам и интересам иных граждан и всего общества. Поэтому высказываются мнения о достаточно частом применении актов помилования. До принятия Положения от 28 декабря 2001 г. отмечалась тенденция необоснованного роста помилований: в 1992 г. их число достигло 2 726, в 1995 г. – 4 988, в 1999 г. – 11 627, в 2000 г. – 12 836³⁵¹. Считаем, что столь широкое применение помилования не соответствует его исключительному характеру. Приводятся данные и о том, что нередки случаи помилования лиц, осужденных за совершение особо тяжких преступлений. Так, в 2000 г. было помиловано 2 680 лиц, осужденных за умышленные убийства; 2188 – за причинение тяжелого вреда здоровью; 18 – за похищение человека; 14 – за бандитизм³⁵².

Обращение к указам Президента РФ, которыми были приняты решения о помиловании во вновь предусмотренном порядке, показало, что с 20 мая 2002 г. по 1 сентября 2004 г. было помиловано 520 человек, из которых четыре иностранных гражданина³⁵³. Обращает на себя внимание Указ главы государства от 8 марта 2003 г., которым помиловано 97 женщин³⁵⁴.

В мировой практике помилование применяется значительно реже, чем в России. Так, Президент США Б. Клинтон во время своего правления ежегодно осуществлял помилование не более 60 осужденных. Во Франции с прошением о помиловании обращается 25-35 тыс. осужденных в год, и лишь около 500 ходатайств удовлетворяется. Помилование в Великобритании применяется чрезвычайно редко, а в Японии в последние 30 лет вовсе не осуществлялось. Эти данные не являются аргументом в пользу отказа от такого нестандартного подхода к судьбе человека, совершившего преступление. Они лишь говорят о том, что акты о помиловании не должны вызывать ассоциаций с произволом Президента РФ. Представляется, что так называемое указное регулирование института помилования не соответствует статусу проблемы. Ввиду правозащитной значимости помилования целесообразно принять федеральный закон «О помиловании в Российской Федерации». Это введет ситуацию с

³⁵¹См.: Ткачевский Ю.М. Помилование // Законодательство. – 2003. – №3, №4.

³⁵²См.: Курс уголовного права. Т.2. Общая часть. Учение о наказании / Под ред. Н.Ф.Кузнецовой, И.М. Тяжковой. – М.: ИКД «Зерцало-М», 2002.

³⁵³Указ Президента РФ от 15 октября 2002 г. №1165 «О помиловании иностранного гражданина Ценглера П.А.» // СЗ РФ. – 2002. – №42. – Ст.4115; Указ Президента РФ от 8 ноября 2003 г. №1315 «О помиловании иностранного гражданина Персола Ройи» // СЗ РФ. – 2003. – №45. – Ст.4383; Указ Президента РФ от 3 ноября 2003 г. №1296 «О помиловании иностранного гражданина Жулевича Е.» // СЗ РФ. – 2003. – №45. – Ст.4371; Указ Президента РФ от 27 августа 2004 г. №1127 «О помиловании иностранной гражданки Телидоу Е.Д.» // СЗ РФ. – 2004. – №35. – Ст.3629.

³⁵⁴Указ Президента РФ от 8 марта 2003 г. №277 «О помиловании Андриановой Е.Ю., Арбузовой З.А. и других осужденных женщин» // СЗ РФ. – 2003. – №10. – Ст.900.

помилованием в конституционное русло, поскольку, согласно ч.3 ст.55 Конституции РФ, ограничения, а отказ в помиловании рассматривается нами специфической формой двойного ограничения, прав и свобод человека и гражданина могут осуществляться только на основе федерального закона.

Правозащитная деятельность Президента РФ как гаранта прав и свобод человека и гражданина требует определенного организационного наполнения. Это выражается прежде всего в том, что глава государства осуществляет непосредственное руководство рядом федеральных органов исполнительной власти, полномочия которых связаны с защитой прав и свобод человека и гражданина. Так, согласно его Указу от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»³⁵⁵ министерства юстиции, внутренних и иностранных дел названы в числе 12 федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными и федеральными законами.

Глава государства укрепляет свой правозащитный потенциал посредством развития конституционного института своих полномочных представителей в соответствии с п.«к» ст.83, не только в федеральных округах, но и в палатах федерального парламента³⁵⁶ и в Конституционном Суде РФ³⁵⁷. Полномочные представители главы государства в своей деятельности руководствуется Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента РФ, а также соответствующими положениями о них.

³⁵⁵Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (с изм. и доп. от 20 мая 2004 г.) // СЗ РФ. – 2004. – №11. – Ст.945, №21. – Ст.2023.

³⁵⁶Указ Президента РФ от 10 февраля 1996 г. №169 «О полномочных представителях Президента Российской Федерации в палатах Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1996. – №7. – Ст.674; Указ Президента РФ от 5 апреля 2004 г. №475 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2004. – №15. – Ст.1398; Указ Президента РФ от 5 апреля 2004 г. №476 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2004. – №15. – Ст.1399.

³⁵⁷Указ Президента РФ от 31 декабря 1996 г. №1791 «Об обеспечении деятельности полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации» (с изм. и доп. от 30 июня 1997 г., 12 февраля, 7 августа 1998 г., 30 января 1999 г., 1 сентября 2000 г.) // СЗ РФ. – 1996. – №1. – Ст.118; 1997. – №27. – Ст.3186; 1998. – №7. – Ст.827, №32. – Ст.3843; 1999. – №5. – Ст.652; 2000. – №36. – Ст.3636.

В рамках института полномочных представителей Президента РФ имеют место такие его формы, которые обусловлены федеративным устройством Российского государства, возникшими противоречиями между субъектами РФ и сложившейся в них общественно-политической ситуацией. В частности, в целях содействия реализации главой государства конституционных полномочий гаранта прав и свобод человека и гражданина, в соответствии со ст.80 Конституции РФ, Президентом РФ был назначен специальный представитель по вопросам урегулирования осетино-ингушского конфликта³⁵⁸; в целях обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Чеченской Республике была введена³⁵⁹ и просуществовала до 20 января 2004 г.³⁶⁰ должность специального представителя Президента РФ по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в этом субъекте РФ. Отметим, что институт спецпредставительства существует исключительно в рамках Южного федерального округа, его можно определить как субсидиарный. В своей деятельности он непосредственно связан с полномочным представителем Президента РФ в ЮФО.

Правозащитной деятельности главы государства до начала ноября 2004 г. содействовал такой совещательный и консультативный орган как Комиссия по правам человека при Президенте РФ³⁶¹. При осуществлении своих полномочий эта Комиссия в установленном порядке взаимодействовала с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями, а также со средствами массовой информации. Она работала в контакте с комиссиями по правам человека, создание которых было рекомендовано Указом Президента РФ от 13 июня 1996 г.,³⁶² и иными органами, учрежденными в федеральных округах и субъектах РФ в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, оказывает им содействие; взаимодействует с федеральным и региональными уполномоченными по правам человека, Уполномоченным

³⁵⁸Указ Президента РФ от 20 сентября 2000 г. №1680 «О специальном представителе Президента Российской Федерации по вопросам урегулирования осетино-ингушского конфликта» // СЗ РФ. – 2000. – №39. – Ст.3858.

³⁵⁹Указ Президента РФ от 20 июня 2000 г. №1144 «Вопросы обеспечения деятельности специального представителя Президента Российской Федерации по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в Чеченской Республике» (выписка) // СЗ РФ. – 2000. – №26. – Ст.2747.

³⁶⁰Указ Президента РФ от 20 января 2004 г. №69 «О Султыгове А.-Х.А.» // СЗ РФ. – 2004. – №4. – Ст.264.

³⁶¹Указ Президента РФ от 18 октября 1996 г. №1457 «Об утверждении Положения о Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации» (с изм. и доп. от 12 февраля 1998 г., 30 января 1999 г., 10 сентября 2001 г.) // СЗ РФ. – 1996. – №43. – Ст.4886; 1998. – №7. – Ст.827; 1999. – №5. – Ст.652; 2001. – №38. – Ст.3725.

³⁶²Указ Президента РФ от 13 июня 1996 г. №864 «О некоторых мерах государственной поддержки правозащитного движения в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1996. – №25. – Ст.2998.

РФ при Европейском суде по правам человека³⁶³ «и с правозащитными структурами». По поводу последней позиции возникали вопросы. Во-первых, не понятно о каких правозащитных структурах идет речь; во-вторых, из формулировки следует, что ранее названные органы к правозащитным не относятся, с чем согласиться нельзя.

Комиссия по правам человека при Президенте РФ, обобщая практику своей деятельности, составляла и направляла Президенту РФ общие и специальные доклады об их соблюдении. К сожалению, не сложилась практика их обязательного опубликования, как это делается с докладами федерального омбудсмена. Комиссия по правам человека при Президенте РФ в большей мере ассоциировалась с неэффективной структурой, мало что сумевшей сделать для формирования в России реальной системы защиты прав и свобод человека и гражданина. Данная Комиссия весьма сдержанно представляла общественности свои скромные правозащитные достижения: были представлены два доклада о положении с правами граждан в России³⁶⁴, даны несколько интервью в периодических изданиях³⁶⁵ и проведена Интернет-конференция³⁶⁶.

Поскольку сложившаяся практика правозащитной деятельности данной Комиссии не оправдала связанных с ней ожиданий, Президент РФ своим Указом от 6 ноября 2004 г. преобразовал ее в Совет по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека³⁶⁷ – консультативный орган при главе государства. Такое решение, как следует из названного акта, принято Президентом РФ в целях совершенствования государственной политики в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина. В тексте рассматриваемого акта отсутствует важное указание на то обстоятельство, что конституционные полномочия Президент РФ в данной области обусловлены его исключительным статусом гаранта прав и свобод человека и гражданина, о чем свидетельствует ч.2 ст.80 Конституции РФ. В этом отношении Положение о Комиссии по правам человека при главе государства было более точным.

³⁶³Указ Президента РФ от 29 ноября 1999 г. №1585 «Об Уполномоченном Российской Федерации при Европейском суде по правам человека» // СЗ РФ. – 1999. – №49. – Ст.5984.

³⁶⁴См.: О соблюдении прав человека и гражданина в Российской Федерации в 1993 г. // Российская газета. – 1994. – 25 авг.; О соблюдении прав человека и гражданина в Российской Федерации в 1994-1995 гг. – М., 1996.

³⁶⁵См., например, Памфилова Э.А. Формирование системы эффективной защиты прав человека в России // Национальные интересы. – 2004. – №3 (32). – С.3-6; Российская газета. – 2004. – 9 декабря.

³⁶⁶Интернет-конференция председателя Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации Памфиловой Эллы Александровны «Актуальные проблемы защиты прав человека в России». 4 ноября 2003 г. // www.garweb.ru/conf/cfm/20020402/

³⁶⁷Указ Президента РФ от 6 ноября 2004 г. №1417 «О Совете при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека» // СЗ РФ. 2004. №46 (ч.2). Ст.4511.

На более высокий статус данного Совета по сравнению с прежней Комиссией указывает как расширение сферы его действия, так и возможность формировать комиссии по направлениям его деятельности. Численный состав Совета – 32 человека (прежней Комиссии – 30); половина (15 человека) прежнего персонального состава Комиссии вошла в Совет.

Среди основных задач Совета – оказание содействия Президенту РФ в реализации его конституционных полномочий в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина; подготовка предложений главе государства по совершенствованию механизмов обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, а также граждан Российской Федерации, находящихся за ее пределами; систематическое информирование российского Президента о положении дел в области соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации и за рубежом; организация проведения экспертизы проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов, предусматривающих регулирование вопросов обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, подготовка соответствующих предложений Президенту РФ; подготовка предложений Президенту России по вопросам взаимодействия с правозащитными общественными объединениями и их представителями; подготовка предложений Президенту РФ по вопросам разработки технологий учета общественных инициатив при формировании государственной политики в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина; содействие координации деятельности правозащитных общественных объединений и их взаимодействию с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации; содействие разработке механизмов общественного контроля в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, подготовка соответствующих предложений Президенту РФ; участие в укреплении международного сотрудничества в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина; анализ обращений физических и юридических лиц, содержащих информацию о проблемах в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина.

Заявленные задачи, стоящие перед Советом по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека, более детализированы, чем прежде, охватывают основные правозащитные тенденции и, что представляется весьма значимым, ориентируют на разработку технологий защиты прав и свобод человека и гражданина.

Анализ Положения о вышеназванном Совете показал, что он внятно позиционирует себя с федеральным Уполномоченным по правам человека в РФ, чего не следовало из ранее действовавшего Положения о Комиссии по правам человека при Президенте РФ. В частности, п.5 Положения от 6 ноября 2004 г. специально оговаривает, что Совет не рассматривает

обращения по личным вопросам, в том числе связанным с имущественными, жилищными и трудовыми спорами, а также с жалобами на решения судов, органов следствия и дознания. Исходя из Положения о Совете, он уже не прибегает к такой форме деятельности, как подготовка общих и специальных докладов о соблюдении прав и свобод человека и гражданина, что составляет прерогативу федерального омбудсмана. Как позитивный момент оценивается нами отказ Совета от такого дополнительного «квалифицирующего» признака, как «систематическое» нарушение прав человека, который был включен в Положение о Комиссии по правам человека.

Обретение Советом по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека, созданным при Президенте РФ, черт реально действующей правозащитной структуры – дело будущего. Важно, чтобы процесс такого становления не затянулся и погряз в бюрократических переписке и согласовании.

Завершая анализ конституционных полномочий Президента РФ в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, отметим, что они имеют весомый правозащитный потенциал. Инфраструктуру, сформированную главой государства для обеспечения реализации этого, можно признать в целом удачной: ею охватываются ключевые правозащитные направления и в горизонтальном, и в вертикальном измерениях. Специализация органов при Президенте РФ, сложившаяся в контексте конституционных полномочий главы государства как гаранта прав и свобод человека и гражданина, способна содействовать их защите. Вместе с тем нуждается в совершенствовании механизм реализации заявленных задач и функций правозащитными структурами из президентской системы. Эффективность этого процесса существенно влияет на степень доверия населения к Президенту Российской Федерации.

3.2. Роль законодательных (представительных) органов власти в защите прав и свобод человека и гражданина

Определение прав человека как меры возможного поведения лица, участвующего в общественных отношениях вне зависимости от того, в каком государстве они возникают³⁶⁸, обуславливает вопрос о субъекте ее установления. Исходя из теоретических постулатов и конституционных принципов приоритетным субъектом, призванным нормативно сформулировать «условия и способы жизнедеятельности людей, которые объективно необходимы для обеспечения нормального функционирования индивида, общества и государства»³⁶⁹, являются органы законодательной власти. В качестве ориентира их деятельности Конституция РФ (ст.18)

³⁶⁸См.: Мархгейм М.В., Смоленский М.Б., Яценко И.С. Конституционное право Российской Федерации. – СПб: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – С.178.

³⁶⁹Лукашева Е.А. Права человека: понятие, сущность, структура // Общая теория прав человека. – М.: НОРМА, 1996. – С.1.

определила права и свободы человека и гражданина. Это актуально и для нормативного продукта – права и свободы человека и гражданина определяют смысл и содержание законов.

Ввиду федеративного устройства российского государства система органов законодательной власти двухуровневая: федеральный законодательный орган – двухпалатное Федеральное Собрание РФ; законодательную власть в субъектах РФ осуществляют их законодательные (представительные) органы. Для каждого уровня органов законодательной власти конституционно определены пределы возможного упорядочения защиты прав и свобод человека и гражданина.

В научной литературе, посвященной проблемам защиты прав и свобод человека и гражданина, законодательные (представительные) органы в качестве звена правозащитного механизма, как правило, не рассматриваются. Такой подход, на наш взгляд, не отражает реального правозащитного потенциала органов законодательной ветви государственной власти.

Авторитетные исследователи юридических механизмов защиты прав человека в России, справедливо включая в него органы конституционного контроля, судебные и административные³⁷⁰; уровни защиты (федеральный и субъектов РФ, органы общей и отраслевой компетенции³⁷¹); способы защиты (административный, прокурорский и судебный³⁷²); судебную систему защиты, государственные институты несудебной защиты и неправительственные правозащитные организации³⁷³; судебную защиту и несудебные государственные институты правовой защиты³⁷⁴; национальную и неправительственную системы³⁷⁵, в своих работах в лучшем случае только упоминают об органах законодательной власти. Некоторое внимание им в контексте нормативного обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина уделено В.С. Шевцовым, отмечающим, что «связанность законодательных органов принципами и нормами международного права служит главной гарантией обеспечения ими законодательных условий соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина»³⁷⁶. По мнению Л.Д. Воеводина, «основные полномочия парламента федерации в сфере общей компетенции по осуществлению прав и свобод серьезно ограничены»³⁷⁷. Действительно, Конституция РФ прямо не оговаривает полномочия палат Федерального Собрания РФ в отношении прав и свобод человека. Однако при более внимательном рассмотрении их полномочий вырисовывается

³⁷⁰См.: Общая теория прав человека... – Разд. II.

³⁷¹См.: Воеводин Л.Д. Юридический статус личности... – С.252-254.

³⁷²См.: Российское гуманитарное право... – С.135.

³⁷³См.: Азаров А., Ройтер В., Хюфнер К. Указ. соч. – С.192.

³⁷⁴См.: Шевцов В.С. Права человека и государство в Российской Федерации. – М., 2002.

³⁷⁵См.: Саидов А.Х. Общепризнанные права человека... – С.184-186, 211-213.

³⁷⁶Шевцов В.С. Права человека – С.380.

³⁷⁷См.: Воеводин Л.Д. Указ. соч. – С.260.

определенный правозащитный потенциал. Так, конституционная прерогатива Государственной Думы Федерального Собрания РФ назначать на должность и освободить от должности Уполномоченного по правам человека (п.«д» ч.1 ст.103) непосредственно связана с институциональным обеспечением соблюдения и защиты прав и свобод человека в РФ. Согласно Регламенту, Государственная Дума большинством голосов от общего числа депутатов тайным голосованием из предложенных Президентом РФ, Советом Федерации, своими депутатами кандидатур принимает решение о назначении на должность Уполномоченного по правам человека в РФ. Следовательно, от взвешенности выбора депутатов зависит, кто в течение пяти лет будет обеспечивать гарантии государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Определенное правозащитное значение имеет амнистия, объявление которой отнесено к исключительному ведению Государственной Думы (п.«е» ч.1 ст.103 Конституции РФ). Амнистия – акт особой конституционной природы, освобождающий от уголовной ответственности (или смягчающий уголовную ответственность) лиц, совершивших означенные актом об амнистии преступления до установленной в этом акте даты. Круг таких лиц может быть различным и определяться видом совершенных преступлений, размером назначенных наказаний, возрастом, полом, наличием детей, характером работы, выполняемой при отбывании наказания, прежними заслугами и иными обстоятельствами. Государственная Дума в период 1994 – 2004 гг. своими постановлениями объявила более десятка амнистий, в их числе постановления Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 23 февраля 1994 г. «Об объявлении амнистии в связи с принятием Конституции Российской Федерации»³⁷⁸; от 23 февраля 1994 г. №65-І ГД «Об объявлении политической и экономической амнистии»³⁷⁹; от 8 февраля 1995 г. №515-І ГД «Об объявлении амнистии в отношении лиц, участвовавших в противоправных деяниях, связанных с вооруженными конфликтами на Северном Кавказе»; от 19 апреля 1995 г. №713-І ГД «Об объявлении амнистии в связи с 50-летием победы в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов»; от 24 декабря 1997 г. №2038-ІІ ГД «Об объявлении амнистии»³⁸⁰; от 13 декабря 1999 г. №4784-ІІ ГД «Об объявлении амнистии в отношении лиц, совершивших общественно опасные деяния в ходе проведения антитеррористической операции на Северном Кавказе»³⁸¹; от 18 июня 1999 г. №4147-ІІ ГД «Об объявлении

³⁷⁸Российская газета. – 1994. – 26 фев.

³⁷⁹Ведомости Федерального Собрания РФ. – 1994. – №2. – Ст.137.

³⁸⁰СЗ РФ. – 1997. – №52. – Ст.5907.

³⁸¹СЗ РФ. – 1999. – №51. – Ст.6325.

амнистии»³⁸²; от 26 мая 2000 г. №398-III ГД «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием победы в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов»³⁸³; от 30 ноября 2001 г. №2172-III ГД «Об объявлении амнистии в отношении несовершеннолетних и женщин»³⁸⁴; от 6 июня 2003 г. №4125-III ГД «Об объявлении амнистии в связи с принятием Конституции Чеченской Республики»³⁸⁵. Практика принятия Государственной Думой актов об амнистии свидетельствует о высоком общественно-политическом значении этого конституционного полномочия. Дума объявляет амнистию, руководствуясь принципами гуманизма, которые могут дополняться, например целями национального примирения, достижения гражданского мира и согласия, урегулирования политическими средствами чеченского конфликта и т.д.

В практике Государственной Думы имел место случай, когда круг лиц, амнистированных 26 мая 2000 г. в связи с 55-летием победы в Великой Отечественной войне 1941-1945 г., был 28 июня того же года сужен. Это породило вопрос о том, вправе ли была Дума так поступить.

Постановлением от 28 июня 2000 г. №492 была прекращена амнистия в отношении лиц, ранее награжденных орденами и медалями СССР или РФ, инвалидов I или II группы, а также больных туберкулезом, отнесенных к I или II группам диспансерного учета, но совершивших тяжкие и особо тяжкие преступления. Конституционный Суд РФ в постановлении по жалобам нескольких оставшихся в заключении осужденных, подлежавших ранее амнистии, и по запросу одного из районных судов вынес по этому делу 5 июля 2001 г. Постановление №11-П³⁸⁶.

Конституционный Суд РФ установил, что постановление Государственной Думы, которым объявляется амнистия, есть уникальный нормативно-правовой акт в сравнении с постановлениями Государственной Думы по другим вопросам, а также в сравнении с иными нормативными подзаконными актами, принимаемыми в форме постановлений. Принятие Государственной Думой постановлений об амнистии предусмотрено самой Конституцией РФ, что отличает их от других нормативных актов, включая большинство законов, таким образом, они имеют особую конституционную природу.

³⁸²СЗ РФ. – 1999. – №26. – Ст.3180.

³⁸³СЗ РФ. – 2000. – №22. – Ст.2286, №27. – Ст.2818; №29. – Ст.3059.

³⁸⁴СЗ РФ. – 2001. – №50. – Ст.4694.

³⁸⁵СЗ РФ. – 2003. – №24. – Ст.2293.

³⁸⁶Постановление Конституционного Суда РФ от 5 июля 2001 г. №11-П «По делу о проверке конституционности Постановления Государственной Думы от 28 июня 2000 г. №492-III ГД «О внесении изменения в Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов» в связи с запросом Советского районного суда города Челябинска и жалобами ряда граждан» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2001. – №6.

В отсутствие федерального закона об общих условиях осуществления амнистии нормативные предписания, содержащиеся в постановлении об амнистии, могут и должны выполнять функцию законодательного регулирования, тем более что издание законов по вопросам амнистии не предусматривается Конституцией РФ как необходимое и обязательное.

Правозащитная направленность актов амнистии, объявляемых Государственной Думой, достаточно очевидна. Вместе с тем однозначного отношения к ним нет. Одни считают, что закрепление актов прощения показывает людям, что преступления могут прощаться и что наказание – необязательное их следствие, значит, порождает в них иллюзию безнаказанности и заставляет их верить, что если можно добиться прощения, то приведение в исполнение приговора непрощенному скорее акт насилия власти, чем результат правосудия³⁸⁷; что издание актов амнистии фактически ведет к нарушению принципа справедливости, поэтому амнистия не должна иметь места ни в практике высших органов государственной власти, ни в уголовном законодательстве³⁸⁸; что амнистия влечет всплеск преступности, т.е. ведет к росту рецидива среди лиц, освобожденных от уголовной ответственности или наказания в связи с изданием акта амнистии³⁸⁹.

Критики сложившегося порядка амнистирования отмечают, что акты амнистии осуществляются недопустимо часто (такого нет ни в одной стране мира), что на фоне такой либеральной уголовной политики выполнить требования государства о решительном усилении правовыми средствами борьбы против преступности невозможно, что ввиду несовершенства акта об амнистии с точки зрения юридической техники сложно добиться единообразной практики амнистирования³⁹⁰.

Другие видят необходимость не «приурочивать» амнистии (как проявление идеи гуманизма) к каким-либо годовщинам политического характера или знаменательным датам, а применять их ежегодно³⁹¹.

Объединяющим звеном дискуссий по поводу амнистии служит вопрос о необходимости ее законодательного урегулирования на федеральном уровне, что соответствует п.«о» ст.71 Конституции РФ. Субъектом объявления амнистии является Государственная Дума, а собственно

³⁸⁷См.: Беккариа Ч. О преступлениях и наказаниях. – М., 1995. – С.243-244.

³⁸⁸Сабанин С.Н. Амнистия и помилование в уголовном законодательстве России // Государство и право. – 1995. – №11. – С.81.

³⁸⁹См.: Амнистия: благо или зло? // Юридический вестник. – 1992. – №5. – С.12-13.

³⁹⁰См.: Вырастайкин В. Акту об амнистии – форму федерального закона // Российская юстиция. – 2001. – №2.

³⁹¹См.: Кадышева Т., Ширинский С. Кто вправе простить преступника // Российская юстиция. – 2000. – №2.

реализацию осуществляют правоохранительные органы и суды, что отмечается в постановлениях Государственной Думы о порядке применения постановлений об объявлении амнистии.

Представляется целесообразным для ликвидации негативных последствий амнистии перед ее применением тщательно продумывать программу ресоциализации амнистируемых. Определенный шаг в этом направлении был сделан постановлением Государственной Думы РФ от 24 декабря 1997 г. о порядке применения акта амнистии, которое в п.16 предлагает Правительству РФ осуществить совместно с органами исполнительной власти субъектов РФ систему мер, обеспечивающих трудовое и бытовое устройство лиц, освобожденных из мест лишения свободы, а также их медицинское обслуживание³⁹². Таким образом, гуманный акт амнистирования может привести к далеко негуманным последствиям, если не осуществлять его взвешенно и системно.

Государственная Дума в контексте реализации конституционной позиции ст.18 о том, что права и свободы человека и гражданина определяют деятельность законодательной власти, вправе направить парламентский запрос председателю и членам Правительства РФ, Генеральному прокурору РФ, руководителям федеральных и субъектов РФ органов государственной власти, органов местного самоуправления, других органов и фондов по вопросам, входящим в их компетенцию, не допуская вмешательства в оперативно-розыскную, уголовно-процессуальную деятельность органов дознания, следователей и судебную деятельность, что оговорено ч.1 ст.13 и ст.18 Федерального закона от 5 июля 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»³⁹³ (далее – ФЗ №133). Поскольку ответ должностного лица на парламентский запрос обязателен, то данная форма работы Государственной Думы несет в себе значительный потенциал по соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина. Примерами реализации Думой своего права на парламентский запрос служат постановления Государственной Думы Федерального Собрания РФ³⁹⁴.

³⁹²СЗ РФ. – 1997. – №52. – Ст.5908.

³⁹³Федеральный закон от 5 июля 1999 г. №133-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (с изм. от 12 февраля, 4 августа 2001 г., 9 июля, 25 июля 2002 г., 10 января 2003 г.) // СЗ РФ. – 1999. – №28. – Ст.3466; 2001. – №7. – Ст.614, №32. – Ст.3317; 2002. – №28. – Ст.2785, №30. – Ст.3033; 2003. – №2. – Ст.160.

³⁹⁴Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 21 декабря 2001 г. №2278-III ГД «О парламентском запросе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Генеральному прокурору Российской Федерации «О проверке законности силовых действий сотрудников Службы судебных приставов Челябинской области в ходе исполнения ими 14 декабря 2001 года судебного решения об аресте имущества закрытого акционерного общества «Карабашмедь» // СЗ РФ. – 2001. – №53. – Ст.5135;

Российские граждане, реализуя свое право на обращение (ст.33 Конституции РФ), достаточно активно обращаются в Государственную Думу. По оценкам исследователей, ежемесячно в данной палате рассматривается около 800 обращений граждан, общественных организаций и трудовых коллективов, с просьбами о личном приеме – в среднем по 700 человек в месяц.

Особенный правозащитный ресурс Государственной Думы связан с тем, что это избираемая палата Федерального Собрания РФ: ее депутаты представляют и все население страны, и отражают его политические пристрастия. Согласно п.«з» ст.7 ФЗ №133, формой работы депутата Государственной Думы является обращение к соответствующим должностным лицам с требованием принять меры по немедленному пресечению обнаружившегося нарушения прав граждан. Депутат Государственной Думы вправе направить запрос председателю и членам Правительства РФ, Генеральному прокурору РФ, руководителям федеральных и субъектов РФ органов государственной власти и органов местного самоуправления, иным органам и фондам по вопросам, входящим в компетенцию указанных органов и должностных лиц, не допуская вмешательства в оперативно-розыскную, уголовно-процессуальную деятельность органов дознания, следователей и судебную деятельность (ст.14 ФЗ №133). Должностное лицо, которому направлен запрос, должно дать ответ на него в письменной форме не позднее чем через 30 дней со дня его получения или в иной, согласованный с инициатором запроса срок. Такая форма взаимодействия депутатов Государственной Думы с руководителями иных государственных органов по поводу соблюдения и защиты прав и свобод граждан может содействовать последовательному исполнению государством своей конституционной обязанности, поэтому ее следует развивать.

Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 19 декабря 2001 г. №2226-III ГД «О парламентском запросе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Председателю Правительства Российской Федерации М.М. Касьянову «О финансировании государственной Программы «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2001 -2005 годы» // СЗ РФ. – 2001. – №53. – Ст.5086; Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 14 декабря 2001 г. №2215-III ГД «О парламентском запросе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Председателю Правительства Российской Федерации М.М.Касьянову «О принимаемых Правительством Российской Федерации мерах по обустройству пунктов временного размещения вынужденных переселенцев из Чеченской Республики» // СЗ РФ. – 2001. – №53. – Ст.5082; Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 26 апреля 2001 г. №1480-III ГД «О парламентском запросе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Министру внутренних дел Российской Федерации Б.В. Грызлову «О полноте и своевременности выплаты денежного довольствия, в том числе выплат за каждый день фактического участия в проведении контртеррористических операций, военнослужащим внутренних войск, проходящим военную службу на территории Чеченской Республики» // www.garant.ru

В конституционных полномочиях Совета Федерации также нет прямого указания на правозащитную деятельность, но она вытекает из содержания Конституции РФ, законодательства и регламента данной палаты. Так, согласно п.«ж» ч.1 ст.102 Конституции РФ, в ведении Совета Федерации находится назначение на должность судей Конституционного, Верховного, Высшего Арбитражного судов. Учитывая ранг судебной защиты в системе защиты прав и свобод человека вообще и правозащитную роль высших федеральных судов, нельзя не признать серьезную ответственность, лежащую на Совете Федерации при решении таких кадровых вопросов.

Регламентом Совета Федерации законодательное обеспечение защиты прав и свобод граждан отнесено к ведению Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству (ч.6 ст.30)³⁹⁵. Анализ ведения других комитетов Совета Федерации показал, что они занимаются вопросами законодательного обеспечения прав и свобод граждан в связи с конкретными направлениями. Например, Комитет по делам СНГ занимается проблемами прав граждан Российской Федерации, проживающих в государствах-участниках СНГ, развития связей с общественными организациями соотечественников; Комитет по вопросам местного самоуправления курирует установление федеральных гарантий избирательных прав граждан при выборах в органы и должностных лиц местного самоуправления (ч.9 ст.30).

Соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина содействует организационное взаимодействие Совета Федерации с Правительством, Конституционным, Верховным, Высшим Арбитражным судами, Генеральной прокуратурой, Министерством юстиции, с Уполномоченным по правам человека в РФ путем назначения в названных органах полномочных представителей Совета Федерации (ч.3 ст.9 Регламента).

В целях обеспечения реализации конституционного права российских граждан на обращение Постановлением Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 12 февраля 2003 г. №25-СФ³⁹⁶ гл. 1 его Регламента дополнена ст.12.1, посвященной работе членов Совета Федерации с обращениями граждан. Они рассматривают индивидуальные и коллективные обращения граждан, поступившие в Совет Федерации, а также осуществляют их прием в Приемной Совета Федерации согласно графику приема граждан членами комитетов, комиссий Совета Федерации, утвержденному Председателем Совета Федерации. Приемная

³⁹⁵Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. №33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (с изм. от 29 марта, 29 мая, 11 декабря 2002 г., 12 февраля, 26 марта 2003 г.) // СЗ РФ. – 2002. – №7. – Ст.635, №14. – Ст.1241, №23. – Ст.2117, Ст.2125; 2003. – №7. – Ст.551, №13. – Ст.1193.

³⁹⁶СЗ РФ. – 2003. – №7. – Ст.551.

обеспечивает реализацию конституционных полномочий палаты, вытекающих из права гражданина на обращение в органы государственной власти.

Формы деятельности Совета Федерации и ее членов прописаны в Федеральном законе от 5 июля 1999 г. «О статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ». Для данной палаты парламента и ее членов предусмотрены и парламентский запрос (ст.13), и запрос члена Совета Федерации (ст.14), правозащитная направленность которых реализуется также Государственной Думой и ее депутатами, что рассмотрено несколько ранее.

Повышение правозащитного потенциала палат федерального парламента обеспечивается Счетной палатой РФ, действующей в соответствии с Федеральным законом от 11 января 1995 г. «О Счетной палате Российской Федерации»³⁹⁷ (далее – ФЗ №4). Поскольку инициативы палат парламента по материальной поддержке правозащитной деятельности государства сдерживаются положением ч.3 ст.104 Конституции РФ, согласно которому «законопроекты..., предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства РФ», им остается совершенствовать взаимодействие со Счетной палатой. Одной из ее задач является регулярное представление Совету Федерации и Государственной Думе информации о ходе исполнения федерального бюджета и результатах проводимых контрольных мероприятий (абз.7 ст.2 ФЗ №4).

Палаты парламента вправе поручать Счетной палате проведение проверок, в том числе по вопросам, касающимся соблюдения и защиты прав и свобод граждан. Реализуя такое право, Государственная Дума, например своим Постановлением от 19 декабря 2001 г. поручила ей осуществить проверку эффективности использования Правительством Республики Саха (Якутия) средств, выделенных из федерального бюджета за счет его дополнительных доходов на финансирование Федерального закона от 25 июля 1998 года №131-ФЗ «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» в 2001 г., и целесообразности направления указанных средств на ликвидацию последствий наводнения в этой республике, которое произошло в мае 2001 г.³⁹⁸

³⁹⁷Федеральный закон от 11 января 1995 г. №4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (с изм. и доп. от 30 декабря 2001 г., 10 июля, 24 декабря 2002 г., 30 июня, 23 декабря 2003 г.) // СЗ РФ. – 1995. – №3. – Ст.167; 2001. – №53 (ч. I). – Ст.5030; 2002. – №52 (ч. I). – Ст.5132; 2003. – №27 (ч. I). – Ст.2700, №52 (ч. I). – Ст.5038.

³⁹⁸См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 19 декабря 2001 г. №2227-III ГД «О поручении Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2001. – №53. – Ст.5087.

Правозащитная роль палат Федерального Собрания РФ прежде всего выражается в их законотворческой деятельности. Палаты федерального парламента, реализуя свою основополагающую функцию призваны так упорядочить общественные отношения, чтобы вопросы соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина не обострялись коллизией законов, пробелами, а также отсутствием необходимых законодательных актов. Только посредством внесения изменений и дополнений в некоторые федеральные законы в 1999-2002 гг., как отмечено в отчетном докладе Уполномоченного по правам человека в РФ, были восстановлены права около 6 млн граждан: пенсионеров, ветеранов, инвалидов, военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел, таможенных и налоговых органов, других категорий граждан³⁹⁹.

Несмотря на существенный прорыв в законодательном обеспечении защиты прав и свобод человека, отмеченные проблемы не исчерпаны. При развитии, конкретизации в законах конституционных положений не исключена опасность их искажения, сужения сферы действия права или свободы, установления таких процедур и механизмов их реализации и защиты, которые в силу неполноты, ущербности могут затруднить осуществление этого права или свободы.

Отметим, что так и не приняты федеральные законы, непосредственно связанные с соблюдением и защитой прав и свобод человека и гражданина, например об обращениях граждан, ответственности органов государственной власти и их должностных лиц за нарушение прав и свобод граждан, о возмещении ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями государственных организаций и их должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей, актуальность которых сложно переоценить. Следовательно, во исполнение требований Конституции РФ, ее ст.2, ч.1 и ч.2 ст.15, ст.18, ч.1 ст.45, п. «в» ст.71 и др., палатам Федерального Собрания следует привести правозащитное нормативное поле в состояние непротиворечивого системного единства, покрывающего своими нормами все правозащитные сферы.

Для федеральных законодателей конституционно обозначена и еще одна важная правозащитная прерогатива: возможность ограничивать права и свободы человека и гражданина. Конституция России, отметив, что принимаемые законы не должны ей противоречить (ч.1 ст.15), установила недопустимость издания законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина (ч.2 ст.55), а всякие их ограничения должны осуществляться на основе федерального закона только в установленных ею целях. Перечень оснований такого ограничения исчерпывающий (ч.3 ст.55 Конституции РФ), однако оценка степени угрозы конституционному строю, нравственности, здоровью,

³⁹⁹См.: Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации О.О. Миронова в 2002 г. // Российская газета. – 2003. – 7 авг.

правам и законным интересам других лиц, безопасности страны осуществляется законодателями по собственному усмотрению, что может повлечь необоснованные ограничения прав и свобод граждан.

По справедливому замечанию В.С. Шевцова, установленные в ч.3 ст.55 и ч.1 ст.56 Конституции РФ основания возможных законодательных ограничений прав и свобод в силу своей чрезвычайной расплывчатости, неумеренной обширности и неопределенности скорее служат для законодателя общим ориентиром для принятия тех или иных мер в рамках закона⁴⁰⁰. Между тем в законодательном процессе необходимы вполне внятные и выверенные конституционные критерии пределов ограничения прав и свобод граждан, но их тоже нет. Законодатели вряд ли адекватно оценивают ситуацию, при которой необходимо принимать меры по защите, например основ конституционного строя или нравственности. Поэтому сохраняется опасность, как неоправданно ограничить права и свободы человека и гражданина, так и не определить степень опасности, при которой оправдано применение таких ограничений.

Помимо Федерального Собрания, законодательное обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина (п.«б» ст.72 Конституции РФ) вменено в обязанности законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов РФ. Конституционные требования к законодателю и законодательству в связи с правами и свободами личности в полной мере касаются и регионального уровня.

Органы законодательной (представительной) власти субъектов РФ самостоятельно осуществляют принадлежащие им полномочия, что позволяет им нередко идти в законодательном авангарде по сравнению с федеральным законодателем. Например, из-за отсутствия федерального закона об обращениях граждан столь важный аспект урегулирован в контексте конституционных положений в ряде субъектов. Так, законы об обращениях граждан были приняты в Томской области в декабре 1996 г., в Амурской области в феврале 1997 г., в Кабардино-Балкарии в мае 1997 г., в Москве в июне 1997 г.

Наиболее системно правозащитные возможности органов законодательной (представительной) власти реализованы в процессе принятия ими конституций (уставов) своих субъектов РФ, содержащих в своих основных документах разделы, посвященные правам и свободам человека и гражданина, где не только воспроизведен их федеральный конституционный каталог, но и названы правозащитные структуры, которые субъект РФ не обязан, но вправе учредить. К таковым относятся уполномоченные по правам человека субъекта РФ, в том числе специализированные – по правам ребенка, чего на федеральном уровне пока нет.

⁴⁰⁰См.: Шевцов В.С. Права человека и государство в Российской Федерации. – М., 2002. – С.381.

Оценивая роль российских законодательных (представительных) органов в защите прав и свобод человека и гражданина, отметим, что их главная правозащитная линия должна быть направлена на формирование действенного правозащитного конституционно-правового пространства.

3.3. Функции исполнительных, правоохранительных и судебных органов в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина

Реализация конституционной обязанности Российской Федерации защищать права и свободы человека и гражданина (ст.2) предполагает соответствующую деятельность органов исполнительной власти. В идеале они несут в себе существенный правозащитный потенциал, который обусловлен их основной задачей, выражающейся в организации исполнения Конституции РФ и законов; разветвленности системы исполнительной власти, что обеспечивает наиболее активный контакт с этими органами человека и гражданина; конституционно предусмотренной их иерархией (ч.2 ст.77), чем опосредуется привлечение в правозащитных целях административного ресурса. Одновременно названные характеристики несут в себе возможности злоупотребления властью, нарушений прав и свобод человека и гражданина должностными лицами и иными чиновниками из системы исполнительной власти всех уровней. Практика, обобщенная Уполномоченным по правам человека РФ, правозащитными организациями, свидетельствует, что большинство нарушений в данной сфере допускается именно исполнительной властью. Это связано с тем, что реализация прав и свобод, обеспечение необходимых условий для нее в значительной мере происходит в области распорядительной деятельности органов исполнительной власти. Результативность защиты прав и свобод человека и гражданина ее органами связана с тем, что их правозащитная деятельность предопределяется корректностью и выдержанностью в конституционном контексте законодательного акта, закрепляющего это, а также с отсутствием смысловых и содержательных несоответствий и противоречий в правовой интерпретации прав и свобод человека и гражданина в законодательных актах и актах органов исполнительной власти, детализирующих законодательные положения. В.С. Шевцов указывает на то, что эти органы имеют дело в основном не с конкретными правами и свободами, а с правомочиями лиц и граждан применительно к условиям и обстоятельствам, в которых данные правомочия реализуются. Отсюда складывается представление об уровне, полноте и качестве соблюдения и защиты того или иного права⁴⁰¹. Н.Г. Салищева справедливо отметила, что «законодательное закрепление... корреспондирующих правам граждан обязанностей органов исполнительной власти и их

⁴⁰¹См.: Шевцов В.С. Указ. соч. – С.393.

должностных лиц является важной составной частью государственно-правового механизма защиты прав и свобод человека и гражданина»⁴⁰².

Порядок их защиты органами исполнительной власти обусловлен конституционно установленным единством системы исполнительной власти Российской Федерации (ч.2 ст.77 Конституции РФ). Из совокупного рассмотрения данной нормы и положений ч.1 ст.45, п.«в» ст.71 и п.«б» ч.1 ст.72 Конституции РФ вытекает, что регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина – прерогатива и основная функция единой и централизованной системы органов исполнительной власти РФ.

Исследование проблем защиты прав и свобод человека и гражданина органами исполнительной власти сопряжено с реализацией ими своих обязанностей, предусмотренных Конституцией РФ, федеральными конституционными и федеральными законами, законодательством субъектов РФ. Поэтому целесообразно проанализировать обязанности соответствующих исполнительных органов применительно к конкретным правам и свободам человека и гражданина. Если система органов исполнительной власти в России вполне сложилась, сохранив способность к рецепции новых реалий, а конституционный каталог прав и свобод конкретен, то совершенствование защиты прав и свобод человека и гражданина органами исполнительной власти следует связывать преимущественно со средствами, методами и приемами осуществления их функций. Изучение этого аспекта применительно к конституционному праву граждан на обращения позволит количественно оценить масштабы нарушений прав граждан в сфере исполнительной власти всех уровней, выявить направления совершенствования этой деятельности.

Согласно Конституции РФ (п.«е» ч.1 ст.114), Правительство РФ, осуществляющее исполнительную власть (ч.1 ст.110), принимает меры по обеспечению прав и свобод граждан, которое является одним из основных принципов его деятельности (ст.3 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г.⁴⁰³). К полномочиям Правительства РФ относится осуществление мер по обеспечению прав и свобод граждан (ст.19 ФКЗ), их защита за пределами страны (ст.21 ФКЗ). Его Регламентом⁴⁰⁴ (гл. IX) установлен порядок работы с обращениями граждан. Работу с их индивидуальными и коллективными письменными обращениями, поступившими в Правительство, организует его Аппарат. Обращение в зависимости от содержания докладывается Председателю

⁴⁰²См.: Салищева Н.Г. Механизм защиты прав граждан в сфере исполнительной власти // Общая теория прав человека... – С.297.

⁴⁰³Федеральный 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.

⁴⁰⁴Постановление Правительства РФ от 18 июня 1998 г. №604 «Вопросы организации деятельности Правительства Российской Федерации» (с изм. от 29 марта, 26 октября 1999 г., 25 февраля, 5 октября 2000 г.) // СЗ РФ. – 1998. – №27. – Ст.3176; 1999. – №14. – Ст.1730, №44. – Ст.5319; 2000. – №10. – Ст.1132, №41. – Ст.4091.

Правительства или его заместителю (в соответствии с распределением обязанностей) либо направляется Аппаратом Правительства органам исполнительной власти, в компетенцию которых входят поставленные в обращении вопросы, для рассмотрения и направления ответа. Он обобщает эти вопросы и представляет соответствующую информацию правительству.

В отчете о работе правительственной системы с обращениями граждан отмечено, что в течение последних четырех лет наблюдается тенденция к ежегодному снижению объема поступающей корреспонденции.

Аналитическая работа с письмами граждан позволяет выявить симптомы неблагоприятных тенденций, фактов нарушений действующего законодательства, регулирующего работу с их обращениями, к чему привлекалось внимание соответствующих должностных лиц исполнительных органов власти.

Федеративный характер Российского государства обусловил наличие исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, общие принципы организации которых в соответствии с п.«е» ч.1 ст.72 и ч.1 ст.77 определены ФЗ №184. Наряду с федеральным конституционно-правовым уровнем, правозащитный вектор их деятельности определен конституциями (уставами) и законодательством конкретных субъектов РФ, к органам исполнительной власти которых в отношении защиты прав и свобод человека и гражданина предъявляются те же требования, что и к федеральным. Вместе с тем конституционная ответственность за их нарушение, как уже отмечалось (ст.3.1, ч.1 ст.29 ФЗ №184), установлена только для исполнительных органов субъектов РФ.

Высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю его высшего исполнительного органа) – президенту, губернатору, главе администрации, главе администрации (губернатору), мэру, в соответствии с п.3 Указа Президента РФ от 13 июня 1996 г. «О некоторых мерах государственной поддержки правозащитного движения в Российской Федерации», рекомендовано образовать в своем субъекте РФ комиссии по правам человека с функциями, аналогичными функциям Комиссии по правам человека при Президенте РФ. Такие комиссии созданы не во всех субъектах РФ (примерно в 70). Это свидетельствует о разрыве единообразия государственной правозащитной инфраструктуры, чем подрываются конституционные позиции (ч.1 ст.45) о государственном гарантировании защиты прав и свобод человека и гражданина.

Органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляя возложенные на них функции, являются компонентом правозащитной структуры российского общества и государства.

Правозащитная ориентированность исполнительных органов местного самоуправления также реализуется через обращения граждан. Развитие данных уровня и формы защиты прав и свобод человека и

гражданина способно существенно повлиять на формирование вектора доверия населения к публичным структурам и их должностным лицам. Число обращений граждан в эти органы многократно превышает количество обращений в органы исполнительной власти субъекта РФ. Такое соотношение актуализирует совершенствование работы с обращениями граждан на муниципальном уровне. От внимания органов местного самоуправления к нуждам населения зависит отношение народа к власти вообще. Такая корреляция усиливает значимость правозащитной миссии муниципальной власти.

Следует отметить, что преимущество органов исполнительной ветви власти обусловлено их конституционно установленной иерархичностью. Наличие у главы исполнительной пирамиды выраженной политической воли и определенности в вопросах защиты прав и свобод человека и гражданина способствует запуску управляемого и контролируемого правозащитного механизма, работающий на всех ее уровнях. Смена призрачности такого механизма прозрачностью может быть обеспечена посредством скорейшего принятия федеральной концепции защиты прав и свобод человека и гражданина.

Исходя из масштабов нарушений прав и свобод лиц в сфере исполнительной власти, представляется целесообразным создание административной юстиции для защиты граждан от бюрократического произвола.

Требуется продолжение работы по совершенствованию государственной системы защиты прав и свобод граждан, рассматривая ее как основную задачу в деятельности органов исполнительной власти и ее должностных лиц. Нужно сосредоточить внимание на концептуальном и нормативно-правовом обеспечении этого процесса, на дальнейшем расширении форм и методов внесудебной защиты прав и свобод граждан, на своевременном и качественном рассмотрении их обращений.

В правозащитном аспекте особенно весомы органы, объединенные целевым критерием – правоохранительные. Это объединительное название государственных структур, относящихся к исполнительной ветви власти (например, органы МВД, ФСБ, Минюст) и не входящих в классическую триаду функциональных ветвей власти (например, прокуратура, нотариат).

Результаты правозащитной деятельности правоохранительных органов оцениваются населением неоднозначно. В этой связи весьма показательны цифры, полученные фондом «Общественное мнение» по итогам сентябрьского (2003 г.) опроса населения: 43 % опрошенных россиян считают, что те, кто должен их защищать представляют для них реальную угрозу⁴⁰⁵. Так, за последний год столкнулись с произволом со стороны правоохранительных органов 25 % опрошенных – это среднероссийский показатель. Выше процент пострадавших в 19 субъектах РФ, среди которых Белгородская область (44 %), Приморский край (35 %),

⁴⁰⁵См.: Кому угрожают стражи закона // Комсомольская правда. – 2003. – 17 окт.

Республика Башкортостан (34 %), Кемеровская область (32 %), г. Москва (31 %), Ростовская область (30 %), Краснодарский край (28 %), Волгоградская область (27 %) ⁴⁰⁶. Ни одна категория населения не может чувствовать себя в безопасности, хотя чаще всего страдают обеспеченные люди: каждый третий из них пострадал от такого рода «правоохранительной» деятельности, масштаб которой, по оценкам специалистов, приближается к уровню общенациональной катастрофы.

Опрос социологов также показал, что люди отнюдь не готовы терпеливо сносить притязания так называемых силовиков. Они осознают свои права и готовы их отстаивать, прибегая и к не правовым средствам. Следовательно, сложившаяся обстановка чревата социальной дестабилизацией, нарушением гражданского мира и согласия, тех базовых ценностей, которые закреплены в преамбуле Конституции РФ. Подобное развитие ситуации провоцируется государственными структурами, призванными этому противостоять.

Все это приводит к выводу о необходимости поиска механизмов стабилизации и улучшения положения дел в правозащитной деятельности правоохранительных органов, опираясь на имеющиеся или требуемые законодательные, организационные, процессуальные, кадровые, иные меры.

В систему правоохранительных органов включен ряд федеральных органов исполнительной власти (Министерство внутренних дел, Минюст, Федеральная служба безопасности РФ). Возможности осуществления ими защиты прав и свобод человека и гражданина обусловлены их конституционно-правовым положением: непосредственное руководство ими осуществляет глава государства ⁴⁰⁷. Такая организационная особенность правоохранительных органов призвана повысить результативность правозащитной деятельности, противодействия незаконным нарушениям и ограничениям прав, свобод и интересов личности, а также восстановления нарушенных прав.

Вместе с тем практика деятельности правоохранительных органов в сфере защиты прав и свобод личности вносит определенные коррективы: население, оценивая реально сложившуюся ситуацию, отмечает, что они либо бессильны, либо действуют с преступниками заодно. Степень его доверия к правоохранительным органам достаточно низка. По данным исследования Центра содействия правосудию при региональном общественном фонде ИНДЕМ, 40 % людей, ставших жертвами преступных действий, вообще не сообщают о произошедшем в

⁴⁰⁶См.: Защитите от защитников // Аргументы и факты. – 2003. – №42 (1199). – окт.

⁴⁰⁷См.: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (с изм. и доп. от 20 мая 2004 г.) // СЗ РФ. – 2004. – №11. – Ст.945, №21. – Ст.2023.

милицию⁴⁰⁸. Это происходит потому, что граждане, с одной стороны, считают это бесполезным, сохраняя неверие в способность власти обеспечить защиту их прав и законных интересов, с другой, – боятся расправы, поскольку известно, что преступность организована и жестока⁴⁰⁹. Как отметил в своем Послании Федеральному Собранию РФ в 2002 г. Президент РФ, она является одним из факторов, который делает страну некомфортной для граждан и негостеприимной для иностранцев⁴¹⁰.

Борьбой с преступностью должны заниматься преимущественно органы внутренних дел, систему которых возглавляет Министерство внутренних дел РФ МВД РФ. Положением о нем, утвержденным Указом Президента РФ от 19 июля 2004 г.⁴¹¹, определено, что в числе его задач осуществление в пределах своих полномочий защиты прав и свобод личности.

Органов внутренних дел непосредственно коснулись реорганизации, осуществляемые в плане общей административной реформы. Это выразилось в выводе из структуры МВД в 1997 г. пенитенциарной системы (передана в Минюст)⁴¹²; в 2002 г. Главного управления государственной противопожарной службы (передано в структуру МЧС)⁴¹³. В 2001 г. в составе МВД были образованы службы криминальной милиции и общественной безопасности. Также были созданы Главные управления МВД во всех федеральных округах⁴¹⁴. Министерству внутренних дел, согласно Указу Президента РФ от 9 марта 2004 г. №314, подведомственна Федеральная миграционная служба.

Проводимые преобразования связываются с совершенствованием управления, повышением эффективности власти, обеспечением реализации конституционной функции государства – защищать права и свободы человека и гражданина. Однако какие бы большие усилия ни прилагало государство по совершенствованию отдельных видов государственного управления, добиться успехов можно лишь в том случае,

⁴⁰⁸ Доклад «Улучшение взаимоотношений граждан и милиции». – М.: ИНФРА-М, 2001.

⁴⁰⁹ См.: Российская газета. – 2003. – 15-16 июля.

⁴¹⁰ См.: Российская газета. – 2002. – 19 апр.

⁴¹¹ Указ Президента РФ от 19 июля 2004 г. №927 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» (с изм. от 5 ноября 2004 г.) // СЗ РФ. – 2004. – №30. – Ст.3140; №45. – Ст.4416.

⁴¹² Указ Президента РФ от 8 октября 1997 г. №1100 «О реформировании уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. – №41. – Ст.4683.

⁴¹³ Указ Президента РФ от 17 апреля 2003 г. №444 «О внесении изменений и дополнений в некоторые акты Президента Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области пожарной безопасности» // СЗ РФ. – 2003. – №16. – Ст.1508.

⁴¹⁴ Указ Президента РФ от 4 июня 2001 г. №644 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации» (с изм. от 22 апреля, 30 июня 2002 г., 21 мая, 25 июля 2003 г.) // СЗ РФ. – 2001. – №24. – Ст.2416; 2002. – №17. – Ст.1659, №26. – Ст.2578.

если реформы будут носить комплексный характер и связаны с совершенствованием всей системы органов исполнительной власти⁴¹⁵.

Анализ показывает, что «усиление» позиций МВД в отношении защиты прав личности проявляется, в том числе в форме «силовых» методов работы. Об этом ежегодно сигнализирует в своих докладах Уполномоченный по правам человека в РФ. Им был подготовлен и специальный доклад о нарушении прав граждан сотрудниками МВД РФ и уголовно-исполнительной системы Минюста РФ, в котором отмечалось, что используемые данными органами средства и методы работы бывают неадекватными реальным потребностям защиты прав и свобод человека⁴¹⁶. Нередки случаи, сказано в докладе, когда сотрудники сами причиняют гражданину вред, нарушают его права и свободы, уповая лишь на силу как главное средство осуществления служебных функций. Жалобы на недозволенные методы воздействия и процессуальные нарушения при проведении дознания либо предварительного расследования составляют около 22 % от общего количества жалоб на действия правоохранительных структур, поступающих федеральному омбудсмену. О такого рода «приемах защиты» прав и свобод граждан сообщают и средства массовой информации. Масштаб проблемы столь велик, что его сравнивают с национальным бедствием⁴¹⁷.

Сложившиеся порочные стереотипы работы с населением в системе органов внутренних дел требуют незамедлительного принятия мер по их устранению. Одной из них может стать логичный, на наш взгляд, вывод паспортно-визовых и миграционных отношений из-под «кураторства» органов МВД. Целесообразнее данные вопросы отнести к сфере деятельности Минюста России, что не исключает их совместных действий.

Минюст РФ действует на основе Положения о нем, утвержденного Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г.⁴¹⁸ В числе адресованных ему задач – обеспечение в пределах своих полномочий защиты прав и свобод человека и гражданина. Это министерство названо в числе федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или

⁴¹⁵См.: Альхименко В.В. Реформы Министерства внутренних дел: история и современность // История становления и современное состояние исполнительной власти в России. – М.: Новая Правовая культура, 2003.

⁴¹⁶«О нарушении прав граждан сотрудниками Министерства внутренних дел Российской Федерации и уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации» // Защита прав человека. Сборник документов. 1998 – 2000. – М.: Юрид. лит., 2001. – С.386-412.

⁴¹⁷См.: Российская газета. – 2002. – 16 фев.

⁴¹⁸Указ Президента РФ от 13 октября 2004 г. №1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2004. – №42. – Ст.4108.

лица без гражданства в России⁴¹⁹. Одной из форм его деятельности является организация рассмотрения устных и письменных обращений граждан, связанных с работой органов и учреждений юстиции.

Конституционное положение об обязанности государства защищать права и свободы человека и гражданина в идеале ориентирует все государственные органы на участие в рамках своих полномочий в осуществлении данной функции. Органы прокуратуры, действующие в соответствии с Федеральным законом от 17 ноября 1995 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации»⁴²⁰ (далее – ФЗ №168), не являются исключением. Это подтверждается включением в текст федерального закона норм о защите прав и свобод человека в качестве основания, обуславливающего формы и направления ее деятельности. В присяге Генерального прокурора РФ содержится клятвенное обещание защищать права и свободы человека и гражданина (ч.3 ст.12 ФЗ №168).

Содержание правозащитной функции прокуратуры обусловлено возложенными на прокуратуру обязанностями. Согласно ч.2 ст.1 ФЗ №168, в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура России осуществляет надзор за соблюдением их прав и свобод федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Федерации, органами местного самоуправления, военного управления, контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций; надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие; надзор за исполнением законов судебными приставами; администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу. Перед прокуратурой стоит проблема

⁴¹⁹Постановление Правительства РФ от 7 апреля 2003 г. №199 «Об утверждении Положения о принятии решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации и перечня федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2003. – №15. – Ст.1369.

⁴²⁰Федеральный 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.) // СЗ РФ. – 1995. – Ст.47. – Ст.4472; 1999. – №7. – Ст.878, №47. – Ст.5620; 2000. – №2. – Ст.140; 2001. – №1 (ч. I). – Ст.2, №53 (ч. I). – Ст.5018, №53 (ч. I). – Ст.5030; 2002. – №26. – Ст.2523, №30. – Ст.3029, №40. – Ст.3853; 2003. – №27 (ч. I). – Ст.2700.

обеспечения органического единства интересов государства и его граждан. Защита прав и свобод человека и гражданина одновременно влияет на состояние защищенности общественных и государственных интересов, без этого нельзя обеспечить защиту прав и свобод. Результативность такой работы прокуратуры иллюстрируется положениями, представленными Генеральным прокурором РФ, например, на 88-м заседании Совета Федерации. Им прежде всего были выделены вопросы конституционной законности, от состояния которой во многом зависит становление в России гражданского общества и правового государства.

Ежегодно прокурорами выявляется несколько десятков тысяч нарушений прав и законных интересов граждан в системе органов местного самоуправления, руководителями предприятий разных форм собственности и руководителями местных администраций.

Одной из форм работы органов прокуратуры является рассмотрение и разрешение заявлений, жалоб и иных обращений, содержащих сведения о нарушении законов. Законодательством о прокуратуре определено, что поступающие в ее органы заявления и жалобы, иные обращения рассматриваются в порядке и сроки, установленные федеральным законодательством. Ввиду отсутствия современного российского законодательства об обращениях граждан, приказом Генпрокуратуры РФ от 15 января 2003 г. была утверждена Инструкция о порядке рассмотрения и разрешения обращений и приема граждан в органах и учреждениях прокуратуры РФ⁴²¹, согласно которой в органах и учреждениях прокуратуры разрешаются заявления, жалобы и иные обращения, содержащие сведения о нарушениях законов на территории России, поступившие от граждан России, лиц без гражданства, а также должностных и других лиц. Жалобы, заявления и обращения могут быть поданы самим гражданином, права которого нарушены, или его представителем, а также по просьбе гражданина уполномоченным представителем общественной организации, трудового коллектива.

Органы прокуратуры, осуществляя защиту прав и свобод человека и гражданина, взаимодействуют с иными государственными органами. Так, в целях усиления гарантий прав и свобод граждан Генпрокуратура и Уполномоченный по правам человека в РФ 24 июля 1998 г. подписали Соглашение о формах их взаимодействия в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан⁴²². Они договорились обмениваться (каждое полугодие) информацией о нарушениях основных

⁴²¹См.: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 15 января 2003 г. №3 «О введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения и разрешения обращений и приема граждан в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации» // Законность. – 2003. – №2.

⁴²²Соглашение Генеральной прокуратуры РФ и Уполномоченного по правам человека в РФ от 24 июля 1998 г. «О формах взаимодействия Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Уполномоченного по правам человека в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан» // www.garant.ru

прав и свобод человека и гражданина. Генеральная прокуратура сообщает Уполномоченному по правам человека о результатах надзора за соблюдением прав и свобод граждан и мерах, принятых в их защиту. Уполномоченный по правам человека информирует Генеральную прокуратуру об известных ему незаконных актах органов государственной власти, рассмотренных и признанных обоснованными жалобах граждан и лиц без гражданства, направленных в суд (в том числе в Конституционный Суд РФ) заявлениях в защиту прав и свобод граждан, нарушенных решениями или бездействием органов власти и должностных лиц.

Как известно, власть осуществляют только те, кто на это уполномочен Конституцией РФ и законами, причем в рамках предметов ведения и компетенции. Власть существует лишь для того, чтобы максимально эффективно обеспечивать конституционные права граждан. При этом Конституция РФ наделяет государство возможностью делегирования определенных полномочий институтам гражданского общества, в том числе и таким профессиональным сообществам, как адвокатское и нотариальное, при соответствующей ответственности сообществ и их членов и необходимом контроле со стороны государства⁴²³.

В Конституции РФ определены основы и закономерности развития федеративной структуры законодательства о нотариате и нотариальном процессе (п.«л» ч.1 ст.72). Правовые основы организации и деятельности нотариальной службы закреплены в Основах законодательства Российской Федерации о нотариате, принятых 11 февраля 1993 г.⁴²⁴ К основным задачам нотариальной службы отнесено обеспечение защиты прав и законных интересов граждан, охранять собственность путем совершения различных нотариальных действий; укреплять законность. В соответствии с названными Основами нотариальная деятельность осуществляется государственными нотариальными конторами и нотариусами, занимающимися частной практикой, которые вправе иметь свою нотариальную контору.

Государственные нотариальные конторы организационно входят в систему Минюста России, руководящего их деятельностью, открывающего или упраздняющего государственные нотариальные конторы в городах и других населенных пунктах, либо поручающего решение этих вопросов органам управления юстиции субъектов РФ; ведущего реестр названных контор.

За последние годы в абсолютном большинстве регионов ликвидирован дефицит нотариальной помощи, достигнут достаточно высокий уровень нотариального обслуживания, материально-технического

⁴²³См.: Калининченко Т. Конституционные основы деятельности нотариата // Российская юстиция. – 2001. – №7.

⁴²⁴Основы законодательства РФ о нотариате от 11 февраля 1993 г. N4462-I (с изм. и доп. от 30 декабря 2001 г., 24 декабря 2002 г.) // ВВС РФ. – 1993. – №10. – Ст. 357; 2001. – №53 (ч. 1). – Ст.5030; 2002. – №52 (ч. 1). – Ст.5132.

обеспечения нотариусов. Соотношение их числа (6 700) и населения РФ в настоящее время достигло сопоставимой с европейскими странами величины.

Реформа нотариата должна идти в русле развития конституционного процесса. В свою очередь институт нотариата дает государству возможность реализовать во всей полноте свою конституционную обязанность по обеспечению и защите прав граждан.

Конституционное право граждан на квалифицированную юридическую помощь обеспечивается посредством института адвокатуры, развитие которого связывается с совместными усилиями Российской Федерации и ее субъектов (п.«л» ч.1 ст.72). Федеральный закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»⁴²⁵ (далее – ФЗ №63), вступивший в силу 1 июля 2002 г. и призванный способствовать соблюдению конституционных прав граждан на получение юридической помощи в уголовном и гражданском процессах, внес изменения во многие жизненно важные области. Его содержание, по оценкам исследователей, позволяет с уверенностью говорить о наступлении необратимых процессов в становлении и развитии институтов гражданского общества и адвокатуры как одного из наиболее значимых его составляющих⁴²⁶.

Вполне очевидна зависимость доступности юридической помощи от численности адвокатского корпуса. Для современной России свойственна традиционная тенденция нехватки адвокатов: у нас один адвокат приходится примерно на 2,5 тыс. населения (для сравнения: в Болгарии – 1,35; в Венгрии – 1,4; в Чехии – 1,65; в Румынии – 1,65; в Польше – 1,7 тыс. населения). Имеют место также существенные региональные отличия, поскольку концентрация адвокатов достаточно высока в крупных городах и прежде всего в Москве, где один адвокат приходится на 1,6 тыс. населения⁴²⁷. Небольшая численность адвокатов обуславливает высокую стоимость их услуг, что препятствует доступности юридической помощи, а соответственно и защищенности лица, нуждающегося в ней.

Возрастание конфликтности и обострение социальных противоречий в общественной жизни, признание социальной ценности неприкосновенности личности и частной жизни, охрана достоинства граждан и их коммуникаций обуславливают внимание к такой юридической форме защиты прав и свобод, как судебная. Статус судебного правозащитного механизма определен Конституцией РФ. Так, ч.1 ст.46 «каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод»,

⁴²⁵Федеральный закон от 31 мая 2002 г. №63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2002. – №23. – Ст.2102.

⁴²⁶См.: Комментарий к Федеральному закону «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» (постатейный) / Под ред. А.В. Гриненко. – М.: ООО «ТК Велби», 2003. – С.6.

⁴²⁷См.: Михайловская И., Кипнис Н. Адвокатура в России // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 2004. – №1 (46). – С.109.

решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суде (ч.2 ст.46), и только на основании судебного решения допускаются арест, заключение под стражу и содержание под стражей (ст.22), ограничение права на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений (ст.23), по судебному решению может также осуществляться проникновение в жилище граждан против их воли (ст.25).

Конституция отразила развитие российского законодательства в области судебной защиты прав человека и гражданина, на формирование которого заметно влияла юридическая наука. Л.Д. Воеводин называл судебную защиту «одной из самых универсальных», поскольку поданное лицом исковое заявление рассматривается в порядке соответствующей формы судопроизводства⁴²⁸. Представителей различных отраслей этой науки объединяет убежденность о необходимости ее расширения в отношении прав и свобод человека и гражданина⁴²⁹.

Усиление потребности в судебной защите, по мнению В.П. Кашепова, закономерно вытекает из усложнения характера и структуры экономических отношений, многоукладности экономики, значительного увеличения числа граждан, располагающих собственностью и нуждающихся в ее правовой защите⁴³⁰. Востребован сильный, авторитетный, самостоятельный суд – реальный гарант и защитник прав и свобод человека и гражданина. Слабая защита, уточняет В.М. Савицкий, «лишь сеет иллюзии, рождает недоумение и озлобленность, дискредитирует самую идею обращения к суду за помощью»⁴³¹.

Е.А. Лукашева относит суды к традиционным институтам защиты, но это вовсе не значит, что суды не нуждаются в улучшении своих механизмов и процедур. Вместе с тем даже несовершенные юридические механизмы дают человеку больше оснований для защиты прав и интересов, чем полное их отсутствие⁴³².

⁴²⁸См.: Воеводин Л.Д. Указ. соч. – С.285.

⁴²⁹См., например: Шакарян М.С. Приоритет судебной защиты субъективных прав и свобод человека и гражданина // Общая теория прав человека... – С.225-240; Шейнин Х. Новые аспекты судебной защиты прав и свобод граждан // Российская юстиция. – 1996. – №8; Мосевич М.Г. Судебная защита прав граждан по гражданскому законодательству // Судебная защита прав и свобод граждан. – М.: НОРМА, 1999. – С.86-105; Колосова Н.М. Международная судебная защита прав и свобод человека. // Судебная защита прав и свобод граждан. – М.: НОРМА, 1999. – С.223-244; др.

⁴³⁰См.: Кашепов В.П. О сущности судебной защиты прав и свобод граждан // Судебная защита прав... – С.5.

⁴³¹Савицкий В.М. Суд как гарант прав личности // Права человека... – С.307.

⁴³²См.: Лукашева Е.А. Эффективность юридических механизмов защиты прав человека: политические, экономические, социально-психологические аспекты // Конституция Российской Федерации и совершенствование механизмов защиты прав и свобод человека. – М., 1994. – С.14.

Давая сущностные характеристики судебной защиты прав и свобод человека и гражданина, В.С. Шевцов справедливо выделяет то, что конституционно гарантированная их судебная защита основывается на принадлежности функции правосудия только суду, которая не может быть подменена функциями никаких других органов государственной власти⁴³³. Вместе с тем судебная защита – лишь разновидность государственной защиты прав и свобод личности.

Согласно ст.18 Конституции РФ, права и свободы человека и гражданина обеспечиваются правосудием, которое представляет собой особый вид государственно-властной деятельности, направленной на разрешение социальных конфликтов по поводу реального или предполагаемого нарушения норм права. Главной задачей судебной власти, основным содержанием реализуемой ею судебной защиты является юридическое противостояние посягательствам на конституционные права и свободы человека и гражданина. Правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом (ч.1 ст.118 Конституции РФ), перед которым, как и перед законом, все равны (ч.1 ст.19 Конституции РФ). Защита судом прав и свобод человека и гражданина может осуществляться при том неукоснительном обстоятельстве, что суд как орган власти реализует только законно установленные для него функции, не подменяя другие органы власти и не вторгаясь в сферу их полномочий.

Вместе с тем существуют серьезные препятствия реализации данных принципиальных положений, что неизбежно ограничивает доступ каждого к правосудию и его эффективность. Под эффективностью имеется в виду способность правосудия разрешить в разумные, по возможности, наименее длительные сроки поступившие дела при соблюдении баланса прав личности, а также обеспечение безусловного исполнения принятых судами решений⁴³⁴.

Данные проблемы активно обсуждаются научным сообществом и практическими работниками России. Среди причин, мешающих реальному торжеству конституционного принципа доступа к правосудию в России, называются недостаточное количество судов и судей, порождающее существенную их перегрузку количеством дел; неразвитость специализации судов; громоздкая процедура рассмотрения дел⁴³⁵.

⁴³³См.: Шевцов В.С. Права человека... – С.332.

⁴³⁴См.: Зеленин С. Совершенствовать надо не статус судей, а эффективность правосудия // Российская юстиция. – 2002. – №1.

⁴³⁵См., например: Яковлев В. На очереди – обеспечение доступности и повышение качества правосудия // Российская юстиция. – 2001. – №11; Козак Д. Суд в современном мире: проблемы и перспективы // Российская юстиция. – 2001. – №9; Грудцына Л.Ю. Судебная защита прав и свобод личности: теоретический аспект // Законодательство и экономика. – 2003. – №8; Яков В. Все познается в сравнении // эж-ЮРИСТ. – 2003. – №4; Лебедев В. Условия для успешного завершения реформы созданы // Российская юстиция. – 2001. – №11; Максимов В.В. Мировая юстиция: проблемы и перспективы // Журнал российского права. – 2001. – №9; Замятин В. Судейская волокита дорого обходится гражданам // Российская юстиция. – 2002. – №3.

Следствием этого является нарушение такого признанно важного аспекта принципа справедливого суда, как осуществление его в разумные сроки или без необоснованного промедления. Практика свидетельствует, что с нарушением процессуальных сроков рассматривается каждое шестое гражданское дело, 9,9 % дел в уголовном судопроизводстве (в 2000 г.), по более чем 40 тыс. дел нарушение сроков превышало 6 мес.⁴³⁶

Согласно Конституции РФ (ч.2 ст.118), судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Такая специализация, по замыслу, призвана способствовать достижению адекватности судебной защиты нарушенного права и законного интереса человека и гражданина, дать дополнительные гарантии справедливого правосудия.

В России идет дискуссия о создании иных специализированных судов: административных⁴³⁷, ювенальных⁴³⁸, трудовых⁴³⁹, земельных⁴⁴⁰ и т.п. В контексте нашего исследования наиболее актуальным представляется вопрос о становлении в России административной юстиции. Отметим, что в ноябре 2000 г. Государственной Думой Федерального Собрания РФ в первом чтении был принят проект федерального закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации»⁴⁴¹, внесенный в порядке реализации права законодательной инициативы Верховным Судом РФ в соответствии с ч.1 ст.104 Конституции РФ. Цель названного законопроекта – формирование в судебной системе России подсистемы судов, специализирующихся на рассмотрении дел, вытекающих из административных правоотношений.

⁴³⁶См.: Лебедев В. Условия для успешного завершения реформы созданы // Российская юстиция. – 2001. – №11.

⁴³⁷См., например: Стариков Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. – М.: НОРМА, 2001; Власов А. Какой будет административная юрисдикция? // Российская юстиция. – 2002. – №11; Лупарев Е. Административные суды: эволюция или революция? // Российская юстиция. – 2003. – №5.

⁴³⁸См., например: Ермаков В. Юстиция обязана защищать права и законные интересы несовершеннолетних // Российская юстиция. – 2000. – №10; Ведерникова О. Ювенальная юстиция: исторический опыт и перспективы // Российская юстиция. – 2000. №7.

⁴³⁹См., например: Колобова С. Как защитить трудовые права? // Российская юстиция. – 2000. – №10.

⁴⁴⁰См., например: Дикусар В. Земельные суды – в России? // Российская юстиция. – 2000. – №11.

⁴⁴¹Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 ноября 2000 г. №824-III ГД «О проекте федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2000. – №49. – Ст.4767.

Согласно проекту закона, к подведомственности административных судов, образованных в системе судов общей юрисдикции, предлагается отнести рассматриваемые в настоящее время различными судами дела об оспаривании нормативных и ненормативных правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления, решений и действий избирательных комиссий, дела по разрешению споров между органами государственной власти различных уровней, о приостановлении и прекращении деятельности общественных объединений и другие дела административного характера. Однако до сегодняшнего дня вопрос об административной юстиции в России остается открытым. По мнению Ю.Н. Старилова, отсутствие в России административных судов можно назвать «только недоразумением»⁴⁴², с чем вполне можно согласиться.

Процесс становления административной юстиции в России сдерживается, например, неясностью ее концепции и организационных форм административных судов, процессуальной сложностью и спецификой производства по административным спорам, огромной ресурсоемкостью административных судов⁴⁴³. Названные проблемы требуют разрешения. Введением института административной юстиции будет сделан реальный шаг в обеспечении и защите права граждан на участие в управлении делами государства. Считаю уместным привести здесь слова Н.М. Коркунова, что «административно-судное дело имеется во всех тех случаях, когда речь идет о правомерности действий администрации и именно – о предоставлении, признании, лишении или осуществлении какого-либо права, не предоставленных усмотрению администрации»⁴⁴⁴.

Административная и конституционная юстиция являются неотъемлемой частью системы защиты человека от произвола государства, поскольку именно этот вид судебных органов призван реализовывать полномочия в сфере споров «человек против власти». Это обуславливает идею о создании судов, специализирующихся на рассмотрении дел, вытекающих из административных правоотношений, в системе Конституционного Суда Российской Федерации.

Отметим, что возможность споров граждан с публичной властью – фактор, обеспечивающий самостоятельность и независимость судебной власти, и известный противовес в системе «разделения властей», где сегодня очевидны пробелы в выравнивании силы различных ветвей государственной власти с помощью системы сдержек и противовесов.

Неуклонное возрастание количества обращений в суд в целях защиты прав интерпретируется исследователями как индикатор доверия населения к судебным органам, способным эффективно защитить их

⁴⁴²См.: Старилов Ю.Н. Административная юстиция... – С.206.

⁴⁴³См.: Хаустова О.И. Административная юстиция: какой ей быть в России // Бюллетень института права и публичной политики. – 2002. – Июль. – Вып.9.

⁴⁴⁴Коркунов Н.М. Очерк теории административной юстиции // Журнал гражданского и уголовного права. 1885. – №8. – С.107.

права⁴⁴⁵. Сейчас ежегодно в суды поступает 8 млн дел, или в среднем по 500 на судью. Это в 2-3 раза превышает нормативно установленную величину. Такая нагрузка порождает случаи ошибок, рост потока жалоб на волокиту⁴⁴⁶.

В силу того, что сама по себе судебная система не может расширяться до бесконечности, актуален поиск иных способов обеспечения доступности правосудия. Следует, например, развивать и более широко использовать альтернативные способы разрешения споров⁴⁴⁷. В их числе, например, третейские суды⁴⁴⁸, трудовой арбитраж⁴⁴⁹, посредничество и примирительные процедуры⁴⁵⁰. Подобные квазисудебные методы содействуют облегчению нагрузки на государственные суды, а также предоставляют для субъектов права более широкие возможности, нередко выходящие за пределы собственно правовых. Эти формы, ранее более присущие гражданскому (например, ч.2 ст.10, ч.1 ст.11 ГК РФ, ч.3 ст.3, гл.46-47 ГПК РФ) и трудовому (например, ст.398, 401-404 ТК РФ) праву, сегодня используются также в уголовном праве (например, ст.76 УК РФ, ч.2 ст.20, ст.25 УПК РФ).

Преодолению негативного влияния перегруженности российских судов способствует институт мировой юстиции⁴⁵¹. Идея его возрождения в современной России не избежала дискуссий. Положительное решение судьбы мировой юстиции – если к 2001 г. мировые судьи действовали в 21 субъекте РФ⁴⁵², то к концу 2003 г. – уже в 88 (кроме Чеченской Республики) – обусловлено тем, что территория России и схема проживания населения в ее пределах делали федеральные суды малодоступными для жителей ряда отдаленных территорий. Посредством

⁴⁴⁵Судебная защита прав и свобод... – С.5.

⁴⁴⁶Замятин В. Судейская волокита дорого обходится гражданам // Российская юстиция. – 2002. – №3; Интервью с В.С. Чернявским, доктором юридических наук, профессором, заслуженным юристом РФ, Генеральным директором Судебного департамента // Российская юстиция. – 2000. – №3

⁴⁴⁷См.: Носырева Е.И. Перспективы развития альтернативного разрешения споров в Российской Федерации // Законодательство. – 2000. – №10.

⁴⁴⁸Федеральный закон от 24 июля 2002 г. №102-ФЗ «О третейских судах в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2002. – №30. – Ст.3019; Комаров А.С. Основополагающие принципы третейского суда // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. – 2001. – №4.

⁴⁴⁹См.: Забрамная Е. Перспективы трудового арбитража // эж-ЮРИСТ. – 2003. – №42.

⁴⁵⁰Шихат И. Альтернативные методы разрешения споров // Российская юстиция. – 1999. – №3.

⁴⁵¹Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. №188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. №51. Ст.6270.

⁴⁵²См.: Ширинский С.Ф. Мировые суды: организация и процессуальная деятельность // Адвокат. – 2002. – №7.

института мировых судей не только увеличился судейский корпус, но и суд фактически приблизился к конкретному человеку, чему содействовала география судебных участков мировых судей⁴⁵³.

По оценке В.М. Лебедева, мировыми судьями обеспечено очень хорошее качество, сроки и оперативное рассмотрение дел. Однако проблема в развитии данного института связана с тем, что мировые судьи взяли на себя значительную нагрузку: в некоторых субъектах Федерации они заслушивают до 70 % гражданских дел, более 20 % уголовных дел⁴⁵⁴.

Подводя итоги введения института мировых судей в субъектах Федерации, Совет судей РФ отметил, что учреждение мировой юстиции позволило разгрузить действующие суды, способствовало созданию более благоприятных условий для доступности правосудия и своевременности его осуществления⁴⁵⁵.

Правозащитную деятельность Конституционного Суда РФ можно назвать самой заметной. Это выражается в актах «большого» Конституционного Суда, являющихся результатом рассмотрения дел во всех процедурах и стадиях. Особое место, несомненно, занимает рассмотрение индивидуальных и коллективных жалоб граждан и их объединений. Появление конституционной жалобы в России расширило средства защиты прав и свобод, увеличило их альтернативность в механизме юридических гарантий.

Конституция РФ предоставила Конституционному Суду РФ право по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверять конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном федеральным законом. По существу, это новое право граждан.

По делам, заслушанным Конституционным Судом РФ на публичных заседаниях в 1995-2000 гг., постановления конкретного нормоконтроля составляют половину (77 дел)⁴⁵⁶. Анализ постановлений, принятых им (с 1 января 2001 г. по 1 ноября 2004 г.), показал, что более половины их принятых актов связано с разрешением жалоб граждан. Такое соотношение, сохраняющееся в течение 9 лет, свидетельствует не только о масштабах правозащитной миссии Конституционного Суда РФ, но и об устойчивости доверия граждан к органу конституционного правосудия

⁴⁵³Федеральный закон от 29 декабря 1999 г. №218-ФЗ «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации» (с изм. от 12 февраля 2001 г., 9 июля 2002 г., 27 мая 2003 г., 17 марта 2004 г.) // СЗ РФ. 2000. №1. Ст.1; 2001. №7. Ст.611; 2002. №28. Ст.2784; 2003. №22. Ст.2065; 2004. №12. Ст.1034.

⁴⁵⁴См.: Андрюшечкина И., Маркелова А. Половина – мировым // эж-ЮРИСТ. – 2003. – №4.

⁴⁵⁵Постановление Совета судей РФ от 16 ноября 2001 г. №63 «О результатах введения института мировых судей в субъектах Российской Федерации» // www.garant.ru

⁴⁵⁶Митюков М.А. Акты Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации: общая характеристика и статистический анализ // Журнал российского права. – 2001. – №6.

федерального уровня. Примечательно также, что в подавляющем большинстве случаев жалобы частных лиц и запросы государственных органов признаются правильными: оспариваемые положения законов и иных нормативных актов действительно не соответствуют Конституции РФ.

Благодаря актам Конституционного Суда РФ в общественном сознании и правоприменительной практике стали признаваться социальной ценностью общественные принципы: недопустимость произвола при толковании закона правоприменителем; общеобязательность и регулирующее воздействие названных принципов; принципы соразмерности ограничения прав и свобод конституционно значимым целям; уважения достоинства личности как равноправного субъекта во взаимоотношениях с государством. По словам М.А. Митюкова, лейтмотивом решений Конституционного Суда РФ является ликвидация дискриминационных норм в нашем государстве, возникающих в результате неопределенности закона, «искажения» его смысла правоприменителем, нереализованности отдельных конституционных норм.

Конституция Российской Федерации ч.3 ст.100 указывает на послания Конституционного Суда РФ, которые заслушиваются на совместных заседаниях палат Федерального Собрания. Федеральный конституционный закон РФ от 21 июля 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации» также указывает на такую форму деятельности данного органа конституционного правосудия, как его послания. Правовая характеристика посланий Конституционного Суда РФ ограничена принятием их исключительно на пленарных заседаниях. За время своего функционирования Конституционный Суд РФ в таком формате не был представлен. Вместе с тем в условиях современного конституционного строительства в России послания федерального Конституционного Суда могут быть весьма полезны в ценностно-ориентирующем, теоретико-правовом, проблемно-практическом планах. К посланиям особого рода предлагается отнести правозащитные послания Конституционного Суда РФ, которые следует определить также в качестве приоритетных. Такой вывод вытекает из конституционных позиций о высшей ценности человека, его прав и свобод, об обязанности Российского государства их защищать, о правозащитных ориентирах деятельности Конституционного Суда РФ.

В правозащитные послания федерального органа конституционного правосудия надлежит включать его правовые позиции, выявляющие те многочисленные потенциальные правозащитные возможности, те богатые правозащитным юридическим содержанием пласты, которые в концентрированном виде содержатся в конституционных нормах. По нашему мнению, правовые позиции, высказанные как «правозащитная превенция» в посланиях Конституционного Суда РФ, несут более

глубокий и цельный правозащитный смысл. Такими посланиями Конституционный Суд РФ призван ориентировать законодателя на принятие им в предусмотренных формах необходимых актов и иных мер с обязательным учетом конституционных принципов защиты прав и свобод человека и гражданина, сложившихся в России положительных тенденций и правозащитного национального и международного опыта.

В этой связи полагаем, что Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. нуждается в доработке в части конкретизации посланий Конституционного Суда РФ палатам российского парламента. Отдельным видом таких посланий следует предусмотреть правозащитные.

Как известно, федеративное устройство России обусловило существование не только федеральных судов, но и судов субъектов РФ, что закреплено в ч.4 ст.4 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации»⁴⁵⁷ (ФКЗ №1). Наряду с мировыми судьями, к судам субъектов РФ отнесены конституционные (уставные) суды, правозащитная роль которых обретает все более выраженные очертания.

Считаем, что система конституционной защиты прав и свобод человека и гражданина не может быть признана организационно обеспеченной без региональных органов конституционной юстиции.

Отметим, что Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде РФ» лишь предусматривает возможность образования конституционных (уставных) судов в субъектах Федерации, но отнюдь не нацеливает на формирование системы органов конституционной юстиции. Без системы органов конституционной юстиции, практически невозможно не только поддерживать необходимый режим конституционной законности в стране, но и обеспечить единство возможностей судебной защиты прав и свобод личности. Лица, проживающие в различных субъектах единого российского государства, оказываются неравноправными в их судебной защите, чем нарушается п.2 ст.19 Конституции РФ: «государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от... места жительства». В тех субъектах Федерации, где образованы и действуют конституционные (уставные) суды, граждане имеют преимущества в обеспечении доступности судебной защиты своих прав и свобод и двойной – региональный и федеральный – уровень конституционной защищенности. Лица, проживающие там, где отсутствуют органы конституционного (уставного) правосудия, в случае нарушения их конституционных прав и свобод вынуждены обращаться в федеральный Конституционный Суд. Поскольку массив жалоб по поводу защиты гарантированных

⁴⁵⁷Федеральный 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.

Конституцией РФ прав и интересов граждан чрезвычайно высок, то Конституционный Суд РФ не может обеспечить гражданину разрешение его жалобы в разумные сроки. Отсутствие таких сроков рассматривается Европейским судом по правам человека как нарушение прав человека. Эта ситуация является изъяном правозащитной системы. Его устранение связано с учреждением и развитием конституционных (уставных) судов субъектов РФ.

Создание органов конституционной (уставной) юстиции во всех субъектах Федерации в сочетании с повышением их правозащитного веса позволило бы разгрузить Конституционный Суд РФ от рассмотрения тех вопросов, которые могут быть разрешены на местах, и тем самым расширило бы возможности судебной защиты прав и свобод человека и гражданина.

Исправить организационную некомплектность системы конституционной юстиции, выражающуюся в отсутствии органов конституционного (уставного) правосудия в большинстве субъектов РФ, оживить процесс их образования можно посредством принятия федерального закона об общих принципах организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов РФ. Возможность такого урегулирования данного вопроса вытекает из комплексного толкования содержания положений ст.10, ч.2 ст.11, п.«н» ч.1 ст.72 и ч.1 ст.77 Конституции РФ. Так, опираясь на конституционный принцип разделения государственной власти и по горизонтали (законодательная, исполнительная, судебная функциональные ветви), и по вертикали (федеральные и субъектов РФ органы государственной власти), субъекты Федерации осуществляют свою власть через образуемые ими органы государственной власти. Установление общих принципов их организации, отнесенное к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (п.«н» ч.1 ст.72), касается всех ветвей и уровней государственной власти. Самостоятельность субъектов РФ в формировании системы органов государственной власти ограничивается основами конституционного строя России и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, закрепленными федеральным законом (ч.1 ст.77). Исходя из совокупности приведенных конституционных положений, Россия своей законодательной деятельностью может активизировать и упорядочить процесс создания региональных органов конституционной (уставной) юстиции.

В поддержку принятия федерального закона об общих принципах организации и деятельности таких судов субъектов РФ выступает и следующее обстоятельство. Поскольку защита прав и свобод человека и гражданина отнесена к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (п.«б» ч.1 ст.72 Конституции РФ), они составляют предмет компетенции как Конституционного Суда РФ, так и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации. Из Постановления

Конституционного Суда РФ от 11 апреля 2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений п.2 ст.1, п.1 ст.21 и п.3 ст.22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»⁴⁵⁸ вытекает недопустимость произвольного присвоения органами государственной власти Российской Федерации всей полноты полномочий по предметам совместного ведения. В этой связи возникает необходимость некоторых уточнений. Например, если нормативно-правовым актом субъекта РФ нарушены конституционные права граждан, то в какой орган конституционного правосудия следует обращаться за их защитой? С точки зрения действующего законодательства можно непосредственно обращаться как в конституционный (уставный) суд субъекта Федерации, так и в Конституционный Суд РФ. Поскольку информированность российских граждан по поводу правозащитной деятельности федерального органа конституционного контроля существенно выше, то его положительный правозащитный ресурс, в представлениях граждан, гораздо убедительней, чем аналогичной региональной структуры. Следовательно, граждане не мудрствуют в исследовании эффективности защиты собственных прав и свобод, обращаясь в уже зарекомендовавшие себя проверенные авторитетные инстанции.

В научной литературе высказывается мнение по поводу введения своего рода допуска к федеральному Конституционному Суду через первоначальное обращение в конституционный (уставный) суд соответствующего субъекта РФ: можно признать целесообразным рассмотрение конституционными, уставными судами субъектов Федерации жалоб граждан на нарушение их конституционных прав до обращения в Конституционный Суд РФ, если их права ущемлены законом субъекта Федерации. Однако это допустимо лишь при условии, что нарушенные конституционные права гарантируются и на региональном уровне⁴⁵⁹. Данную точку зрения поддерживают большинство ученых, судьи Конституционного Суда РФ, действующих конституционных (уставных) судов ряда субъектов Федерации⁴⁶⁰.

⁴⁵⁸Постановление 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.

⁴⁵⁹См., например: Интервью с судьей КС РФ Т.Г. Морщаковой // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 1997. – №3-4; Морщакова Т.Г. О разграничении компетенции между конституционными судами и судами общей юрисдикции и конституционными судами Федерации и ее субъектов // Сборник материалов международной научно-практической конференции конституционных судов России, Германии и Словении. – Петрозаводск, 1998. – С.77.

⁴⁶⁰Будаев К.А. Обеспечение единого правового пространства – важный аспект деятельности органов конституционного контроля субъектов РФ // Журнал российского права. – 2001. – №10.

Представляется, что установление такого рода иерархии возможно только в том случае, когда все субъекты РФ сформируют органы конституционного (уставного) контроля, а их правозащитная деятельность будет убедительной и эффективной. Для наработки опыта и завоевания авторитета региональные органы конституционной юстиции значительно активнее должны быть задействованы в защите прав и свобод человека и гражданина.

Следует отметить, что без каждодневной деятельности судебных и правоохранительных органов в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, бесперспективно рассчитывать на приближение России к конституционно заявленному статусу правового государства. Система данных органов продолжает совершенствоваться и законодательно, и организационно, и процессуально. Конструктивное, конституционно обусловленное взаимодействие судебных и правоохранительных органов способно сформировать режим законности, когда возможность произвола публичной власти в отношении прав и свобод человека будет минимизирована.

3.4. Институт уполномоченного по правам человека

Рассматривая институциональную составляющую гарантий защиты Российской Федерацией прав и свобод человека и гражданина, нельзя не отметить особой роли конституционного органа – Уполномоченного по правам человека в РФ, который в различных странах называется по-разному: омбудсман, омбудсмен, проведор, медиатор и др.

Мировой опыт свидетельствует, что институт уполномоченного по правам человека, оказывается эффективным механизмом очеловечивания структур исполнительной власти. С юридической точки зрения омбудсмен, по определению В.В. Бойцовой, соединяет в себе силу законодательной, энергичность исполнительной и мудрость судебной власти⁴⁶¹.

Проблемы института Уполномоченного по правам человека привлекают внимание с теоретических и практических позиций. Так, Центр ООН по правам человека в своих руководствах государствам по созданию и укреплению национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека, разъяснял: «Независимый юридический статус должен находиться на достаточно высоком уровне, чтобы учреждение могло выполнять свои функции, не подвергаясь вмешательству или противодействию со стороны любой ветви власти или любого государственного или частного субъекта. Этого можно добиться, подчинив учреждения непосредственно парламенту или главе государства»⁴⁶². Международная ассоциация юристов предложила

⁴⁶¹Бойцова В.В. Указ. соч. – С.4.

⁴⁶²Национальные учреждения по правам человека ООН. – Нью-Йорк; Женева, 1995. – С.33.

рассматривать омбудсмана как службу, предусмотренную конституцией и возглавляемую независимым публичным должностным лицом высокого ранга, которая ответственна перед законодательной властью, получает жалобы от пострадавших лиц на государственные органы, служащих и уполномочена проводить расследования, рекомендовать корректирующие действия и представлять доклады.

В России впервые должность Уполномоченного по правам человека была упомянута в Декларации прав и свобод человека и гражданина РФ от 22 ноября 1991 г.⁴⁶³ В ней сказано о Парламентском уполномоченном по правам человека, который назначается парламентом, подотчетен ему и обладает такой же неприкосновенностью, что и депутат. Согласно Декларации 1991 г., Парламентский уполномоченный призван осуществлять контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в РФ. С учетом параметров, очерченных названной Декларацией, был разработан проект закона «О парламентском уполномоченном по правам человека и гражданина Российской Федерации», в который были заложены черты, близкие к классической модели парламентского омбудсмана⁴⁶⁴. Однако в Конституции РФ 1993 г. эта идея не получила развития, как представляется, из-за политической ситуации в стране, конфликта между исполнительной и законодательной ветвями власти. В принятом варианте Конституции РФ, как известно, определение «парламентский» исчезло, и единственная норма, касающаяся Уполномоченного по правам человека (п. «д» ч.1 ст. 103), дана в контексте полномочий Государственной Думы. Именно к ее ведению отнесено назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека в РФ. Поскольку омбудсмен в РФ уполномочен не федеральным парламентом, а одной из его палат – Государственной Думой, то его правильнее называть не «парламентским» (по традиции), а «думским» Уполномоченным. Полагаем, что переход к такому определению позволит оттенить специфику отечественного федерального омбудсмана.

Согласно Конституции РФ 1993 г., Уполномоченный по правам человека в РФ действует в соответствии с федеральным конституционным законом, который был принят лишь в феврале 1997 г.⁴⁶⁵ В предыдущий период этот институт работал на основании Указа Президента РФ от 4

⁴⁶³Постановление 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.

⁴⁶⁴Ливеровский А.А., Романков Л.П., Худяков А.А., Худяков А.И. О правовом статусе Уполномоченного по правам человека // Уч. зап. Вып.2. – СПб: Институт права, 1999. – С.76.

⁴⁶⁵Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. №1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1997. – №9. – Ст.1011.

августа 1994 г. №1587 «О мерах по обеспечению конституционных функций Уполномоченного по правам человека». Им было установлено, что до принятия соответствующего федерального конституционного закона реализация конституционных функций Уполномоченного по правам человека обеспечивается путем осуществления им полномочий, предоставленных председателю Комиссии по правам человека при Президенте РФ. Следовательно, появление неведомого для России института омбудсмана связано с решением главы государства – нового для России элемента государственного механизма.

Из Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. вытекает, что должность Уполномоченного по правам человека в России введена «в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами» во исполнение ст.2 и ст.18 Конституции РФ. Возведение его на конституционный уровень можно признать индикатором демократических ориентиров государственного строительства в России, учета рекомендаций, высказанных авторитетными международными организациями.

Потребность в такого рода органе в нашей стране обусловлена расширением дискреционных полномочий должностных лиц в связи с усложнением функций реформирующегося российского государства. Целевые ориентиры омбудсменства связаны с преодолением противоречий государства и гражданского общества, с легитимацией власти. Он призван способствовать решению проблем бюрократизации исполнительного аппарата, анонимности и безответственности государственной власти. Гармоничное вхождение в действующую систему контроля и надзора позволяет рассматриваемому органу дополнять механизм защиты прав человека, действуя субсидиарно.

Специфика исследуемого института связана с нестандартностью осуществления им своих функций. В арсенале думского Уполномоченного – не императивные полномочия, а убеждение посредством обращений, переговоров, представлений и рекомендаций. Омбудсмен не обязан обосновывать свои решения только юридическими резонами, а может вводить иные аргументы из социо-нормативной системы. Публикацией результатов своей деятельности он способен влиять на исполнительную власть и не только инициировать, но и стимулировать процесс роста доверия между ней и обществом. Означенная формула обуславливает притягательность идеи омбудсменства и уникальность его по сравнению с другими механизмами юридической защиты. Отметим, что хотя институт Уполномоченного имеет атрибуты государственной структуры, по своей сути – это элемент гражданского общества. Поэтому учреждение и деятельность института омбудсмана расценивается как новая глава в

отношениях между государством и гражданским обществом, между лицами наделенными властью и управляемыми.

О защите прав и свобод человека и гражданина перед Уполномоченным активно ходатайствуют депутаты Госдумы, уполномоченные и председатели комиссий по правам человека субъектов РФ, представители общественных объединений России, стран СНГ и др. Отметим, однако, что жалоба принимается омбудсменом к разбирательству, если ранее заявитель обжаловал неправомерные решения или действия (бездействие) властных структур и их должностных лиц в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе. Омбудсмен, следовательно, не рассматривается в качестве государственного органа первичного обращения личности по поводу своих нарушенных (реально или предположительно) прав. Норма о непрямой подаче жалобы введена в закон в качестве своеобразного фильтра, ограждающего думского Уполномоченного от возможных жалоб, не подпадающих под его юрисдикцию.

Уполномоченный по правам человека в РФ, помимо рассмотрения конкретных жалоб, обобщает «правонарушительный» материал, представляя его в форме ежегодных докладов. Они публикуются в прессе и направляются Президенту РФ, палатам Федерального Собрания РФ, Правительству РФ, в Конституционный, Верховный, Высший Арбитражный суды и Генпрокурору РФ. Доклады о деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ освещают ситуацию, сложившуюся в сфере нарушений прав человека исполнительно-распорядительными органами, но не выявляют закономерностей и тенденций правозащитной сферы и сущностные причины нарушений прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. В этой связи следует переориентировать направление его деятельности с защиты прав человека «по жалобе» на аналитическое. Считаем такую приоритетную установку в деле защиты прав и свобод человека и гражданина более полезной. Наша убежденность строится на том основании, что принципиально-позитивный перелом ситуации с нарушениями в сфере прав человека возможен лишь при условии выявления их закономерностей и тенденций, обнаружения тех слабых звеньев государственного механизма, которые допускают систематическое попираание прав и свобод человека. Полученная аналитическая картина позволит повысить эффективность управленческих решений, направленных на обеспечение системной защиты прав и свобод в России. «Точечное» реагирование омбудсмента на конкретную жалобу нами не отрицается. Оно весьма востребовано: осуществляется защита нарушенного права лица, торжествует конституционная законность, повышается авторитет независимого лица, именуемого омбудсменом, и др., но не способно принципиально изменить ситуацию с нарушениями прав и свобод человека и гражданина. Более существенный вклад в правозащитное дело

омбудсмен способен внести системной аналитической работой в сфере прав человека, сохранив при этом баланс между реальной помощью тысячам граждан и насущными потребностями миллионов жителей России.

Федеральным конституционным законом установлено важное право омбудсмана выступить с докладом на очередном заседании Государственной Думы, но только «в случае грубого или массового нарушения прав и свобод граждан». Такое дополнительное условие не только не имеет правовых критериев, но и не согласуется с Конституцией РФ, а потому не может определять правозащитную деятельность омбудсмана.

Из этих же соображений неудачной представляется норма ст.21 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г.: помимо ограничительных «массовости» и «грубости» ею введен еще один критерий – «особое общественное значение» – для того, чтобы Уполномоченный, не дожидаясь конкретной жалобы, реализовал свое право принять по собственной инициативе соответствующие правозащитные меры в пределах своей компетенции.

Для укрепления позиций рассматриваемого конституционного института существуют определенные законодательные резервы. Согласно ч.1 ст.1 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г., должность Уполномоченного по правам человека в РФ учреждена в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. Однако, из ст.16 этого акта следует, что обжаловаться могут решения и действия как названных в ч.1 ст.1 субъектов, так и государственных служащих. Такая законодательная нестыковка требует упорядочивания посредством включения государственных служащих в круг публичных субъектов, упоминаемых в ч.1 ст.1 ФКЗ №1. Это будет более логичное правозащитное решение.

Представляется необходимым обозначить еще ряд вопросов, связанных с государственными служащими в контексте реализации рассматриваемого закона. В частности, государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, чьи решения или действия (бездействие) обжалуются, предоставлена возможность дать свои объяснения (ст.25), но это не адресуется государственным служащим. То же относится и к обращениям с заявлением в суд, к компетентным органам с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства, уголовного дела (п.1-2 ч.1 ст.29 ФКЗ №1). Еще, согласно ФКЗ №1, запрашивать документы и материалы Уполномоченный может, в том числе и от госслужащих (п.2 ч.1 ст.23), а предоставлять их обязаны только должностные лица (ст.34). Необходимость законодательного снятия такого рода упущений и неточностей вполне очевидна.

В научных дискуссиях по вопросам совершенствования института уполномоченного по правам человека высказывается мнение о необходимости его специализации путем определения, какие именно жалобы должны им рассматриваться. В качестве аргумента приводится, как удачный, Санкт-Петербургский опыт, где в ч.4 ст.1 закона об омбудсмене оговорено, что «в компетенцию Уполномоченного входит защита фундаментальных гражданских и политических прав человека, определенных в ст.2-21 Всеобщей декларации прав человека, а также иных прав человека в случае их систематического или массового нарушения на территории Санкт-Петербурга»⁴⁶⁶.

Считаем, что нельзя допустить использование такого опыта на федеральном уровне, поскольку в сфере управления могут нарушаться и, как свидетельствует практика, нарушаются не только гражданские и политические права: по оценкам результатов деятельности думского Уполномоченного, более трети жалоб связаны с социально-экономической проблематикой. Отметим также, что определенную сложность представляет квалификация нарушений как систематических (должны нарушаться права одного и того же лица (группы лиц) или одним и тем же органом власти, должностным лицом?) и массовых (одномоментное нарушение прав широкого круга лиц или совокупное количество нарушений прав человека за определенный период?).

Тенденции развития института омбудсмана в России во многом обусловлены зарубежным опытом. В деле защиты прав и свобод человека от искажений и беззакония в сфере управления институт омбудсмана, по словам Е. Радюшиной, «проявил себя как чрезвычайно полезный, действуя в интересах граждан, а также и самой администрации, делу эффективности и доверия к которой этот институт может содействовать как никакой иной»⁴⁶⁷. Институт омбудсмана, совершенствуясь в правозащитной деятельности, пошел по пути специализации: в Норвегии сложился институт омбудсмана по делам несовершеннолетних, в Финляндии – по делам потребителей, в Венгрии – это Уполномоченный государственного собрания по правам национальных и этнических меньшинств, в Израиле – военный омбудсмен, в Канаде – по делам заключенных и др.

Другим направлением развития данного института, характерным для сложносоставных государств, стало возникновение регионального омбудсмана: в Канаде – омбудсманы провинций Альберта, Онтарио, Британской Колумбии и др., в США – омбудсманы штатов Орегон, Гавайи,

⁴⁶⁶См.: Закон Санкт-Петербурга от 17 декабря 1997 г. «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге» // Деятельность института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах (2000-2001) / Под общ. ред. О.О. Миронова: В 2 т. – Т. II – М.: ИД Юриспруденция, 2002. – С.1815.

⁴⁶⁷См.: Радюшина. Е. Институт омбудсмана: зарубежный опыт // На пути к региональному Уполномоченному по правам человека / Под ред. А.Ю. Сунгурова. – СПб.: Норма, 2000. – С.10-22.

Монтана, Южная Каролина и др., в Индии – омбудсмены штатов Махараштра, Бихар, Раджастан и др.⁴⁶⁸

Подобные «субъектная» (отраслевая) специализация и регионализация стали проявляться и на российской почве. Исходя из действующего законодательства, реализация идей специализации и регионализации связана исключительно с волей субъектов РФ: одни из них уже ввели такие институты, другим – еще предстоит осмыслить и воспринять их опыт, когда правозащитный ресурс уполномоченного по правам человека региона дополняется специализированными омбудсменами.

Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. не предусматривает специализации уполномоченных, но устанавливает, что субъекты РФ в соответствии со своими конституцией (уставом), законом вправе учреждать должность Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации. Такой подход вписывается в конституционную концепцию, относящую защиту прав и свобод человека и гражданина к предметам совместного ведения РФ и ее субъектов (п.«б» ч.1 ст.72). Учреждение должности уполномоченного по правам человека в субъекте составляет по закону его исключительную компетенцию. Подача жалобы уполномоченному в субъекте РФ не является основанием для отказа в принятии аналогичной жалобы к рассмотрению федеральным Уполномоченным.

Справедливо отметить, что разработка региональной нормативной базы института омбудсмена началась еще до вступления в силу Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в РФ». Так, в 1994 г., раньше, чем на федеральном уровне, были приняты соответствующие законы в Республике Башкортостан и Свердловской области, там же были назначены и первые омбудсмены.

Анализ процесса становления региональных омбудсменов свидетельствует, что только в 29 субъектах РФ приняты законы об уполномоченном по правам человека, а в 22 – они назначены. О положительном опыте деятельности могут заявить лишь 5-6 региональных омбудсменов. Анализируя факторы такого регионального подхода к омбудсменству, можно согласиться с выводом Е. Маркеловой, выделившей три основные причины: отсутствие императивного закрепления введения должности регионального Уполномоченного по правам человека на уровне федерального закона и, во многом, как следствие, отсутствие регионального законодательства по этому вопросу; функционирование региональных комиссий по правам человека;

⁴⁶⁸См.: Службы защиты прав граждан мира. Хронологическая таблица // Бойцова В.В. Служба защиты... – С. XIII-XVII.

нежелание (противодействие) создания института регионального Уполномоченного органами власти в некоторых субъектах РФ⁴⁶⁹.

Поскольку федеральное принуждение в вопросе создания института уполномоченного по правам человека в субъекте РФ ни в Конституции РФ, ни в федеральном конституционном законе не предусмотрено, целесообразно назначить представителей думского Уполномоченного по правам человека в федеральном округе. Такое решение позволит несколько скорректировать ситуацию, сложившуюся в сфере развития этого института, с целью достижения единства институциональных механизмов защиты прав и свобод человека.

Учреждению должности регионального уполномоченного может способствовать принятие федерального закона об основах организации и деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте РФ. Данным актом можно установить некоторый переходный период для субъектов, где институт омбудсмена не учрежден: его правозащитные задачи будет решать региональный омбудсмен – представитель федерального российского омбудсмена, который и вносит предложения о кандидатурах на эту должность.

Использование только территориального принципа формирования института уполномоченного по правам человека не способно снять проблемы в сфере защиты прав человека. Целесообразно формирование этих органов по отраслевому принципу. Специализация института уполномоченного, учитывая специфику различных сфер, где могут возникнуть конфликтные ситуации, даст ему возможность более полно реализовать свои контрольно-надзорные функции в случае нарушения прав и свобод граждан.

Специализация института омбудсмена на федеральном уровне ни формально, ни реально не решена. Субъекты РФ проявляют в этом отношении определенную заинтересованность, вводя должность уполномоченного по правам ребенка. Из 15 учрежденных в нашей стране уполномоченных по правам ребенка, в 5 субъектах РФ – Москве⁴⁷⁰, Краснодарском⁴⁷¹ и Красноярском⁴⁷² краях, Кемеровской⁴⁷³ и Самарской⁴⁷⁴

⁴⁶⁹Маркелова Е. От института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации к институту регионального Уполномоченного по правам человека // На пути к региональному Уполномоченному... – С.43.

⁴⁷⁰Закон города Москвы от 3 октября 2001 г. №43 «Об Уполномоченном по правам ребенка в городе Москве» // Вестник Мэрии Москвы. – 2001. – №41.

⁴⁷¹Закон Краснодарского края от 26 июня 2002 г. №498-КЗ «Об Уполномоченном по правам ребенка в Краснодарском крае» // Информационный бюллетень Законодательного собрания Краснодарского края. – 2002. – №37.

⁴⁷²Закон Красноярского края от 21 октября 1997 №15-585 «Об уполномоченном по правам человека в Красноярском крае» // Красноярский рабочий. – 1997, 13 нояб.

⁴⁷³Закон Кемеровской области от 14 марта 2001 г. №25-ОЗ «Об Уполномоченном по правам ребенка при Губернаторе Кемеровской области» // Кузбасс. – 2001. №48.

⁴⁷⁴Закон Самарской области от 6 мая 2002 г. №18-ГД «Об Уполномоченном по правам ребенка Самарской области» // Волжская коммуна. – 2002. – №82.

областях – данный пост введен на основании законов субъектов РФ; в остальных, среди которых, например, Республика Северная Осетия – Алания⁴⁷⁵, Чеченская Республика⁴⁷⁶, Ивановская область⁴⁷⁷, Санкт-Петербург⁴⁷⁸ – на основании актов глав их исполнительной власти. Учреждение в конкретном субъекте должности уполномоченного по правам ребенка на основе законодательного акта является более предпочтительным: в таком формате более полно могут быть достигнуты и независимость, и неподотчетность омбудсмена.

Как новое в России явление оценивается создание института общественных уполномоченных в высших учебных заведениях. Университетские омбудсмены действуют, например, в Московском институте международных отношений МИД России, в Башкирском государственном педагогическом институте, в Высшей школе экономики⁴⁷⁹.

Должность уполномоченного учреждена также в ряде московских школ и лицеев, общеобразовательных учреждений в субъектах РФ. Высказываются предложения о введении в России должности уполномоченного по правам сирот⁴⁸⁰. Складывается, по сути, специализация специализированных уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ.

Следует уточнить, что общественные омбудсмены не располагают правами и прерогативами омбудсмена как государственного органа. Однако их появление расценивается нами как показатель позитивной правозащитной активности гражданского общества.

Полагаем, что идея специализации омбудсменов в субъектах РФ в перспективе получит повсеместное признание, закрепление и развитие. Основываясь на анализе состояния дел с правами человека на своей территории, субъекты РФ самостоятельно выделяют те приоритетные сферы, где больше всего востребованы специализированные

⁴⁷⁵Указ Президента Республики Северная Осетия–Алания от 16 февраля 2004 г. №16 «Об утверждении Положения об Уполномоченном по правам ребенка при Президенте Республики Северная Осетия–Алания» // Справочная правовая система «Консультант-Плюс 1992-2003 гг. Региональное законодательство: информационный банк. 2003.

⁴⁷⁶Распоряжение Главы Администрации Чеченской Республики от 14 июля 2001 г. №101-рг «Об утверждении Положения об Уполномоченном по правам детей в Чеченской Республике» // Там же.

⁴⁷⁷Указ Губернатора Ивановской области от 1 июня 2000 г. №1-УГ «Об утверждении Положения об Уполномоченном (комиссаре) по правам ребенка Ивановской области // Собрание законодательства Ивановской области – 2000. – №11 (149).

⁴⁷⁸Распоряжение Губернатора Санкт-Петербурга от 16 ноября 1998 №115-р «Об утверждении Временного Положения об отделе защиты прав и законных интересов ребенка в Санкт-Петербурге» // Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах. Сб. документов. Под общ. ред. О.О. Миронова. М., 2000. С.729.

⁴⁷⁹См.: Теория и практика защиты прав человека / Под общ. ред. О.О. Миронова. – М., 2003. – С. 183.

⁴⁸⁰См.: Бойцова В. и др. Ювенальная юстиция – защита для сирот // Российская юстиция. – 1998. – №8.

уполномоченные. Скорее всего за введением такой должности в субъекте РФ не последует кардинального изменения правозащитной ситуации. Однако эти сомнения не должны стать препятствием на пути поисков оптимальной и действенной правозащитной структуры российского общества и государства в ее федеральном и региональном измерениях.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина в современной России позволило сделать некоторые обобщения и выводы теоретического, конституционно-правового и проблемно-практического свойства.

Конституционная система защиты прав и свобод человека и гражданина сформировалась в рамках государственно-правового института прав и свобод человека и гражданина и является особой динамичной моделью последнего. В пользу такого подхода свидетельствует то, что конституционная система защиты прав и свобод человека и гражданина имеет отличные сущностные черты и концептуальные основания, своеобразные структуру и механизм функционирования. Отдельное (от признания и соблюдения) системное изучение конституционных проблем защиты прав и свобод человека и гражданина направлено на укрепление и углубление научной опоры правозащитного процесса, выявление его закономерностей и тенденций развития, а также на своевременную корректировку сообразно требованиям конституционной теории и практики.

Концептуальные основания конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина, имея историческую обусловленность и получая соответствующее конституционное закрепление, обеспечивают ее необходимые преемственность, стабильность и динамику. В России принципиальное изменение конституционных приоритетов в пользу человека, его прав и свобод знаменует становление демократической концепции защиты прав и свобод человека и гражданина. Стабильность и жизнеспособность последней связывается автором с расширением ее социально-регулятивных начал.

Конституционная система защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации имеет свою специфическую структуру, объединяющую правозащитные субъекты различной правовой природы.

Публичные (выделяемые в связи с отношением к власти) субъекты правозащитной структуры классифицируются 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.

Правозащитные институты гражданского общества включают соответствующие организации федерального, межрегионального, регионального, местного уровней, а также адвокатуру.

Особое место в правозащитной структуре занимает лицо, реализующее собственное конституционное право защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом, которое предложено определять «самозащитником» или «само-правозащитником». Он может выступать в индивидуальном и коллективном качестве.

В правозащитную структуру России включены также международные межправительственные и неправительственные правозащитные институты.

Способом функционирования конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина является правозащитная деятельность. Она актуализируется вследствие нарушения прав и свобод человека и выражается в своевременном когерентном воздействии субъектов правозащитной структуры на сферу защиты прав и свобод человека и гражданина в РФ с целью ее положительного изменения и качественного преобразования в интересах человека, общества и государства.

Не изменяя принципиальным конституционным позициям, правозащитная деятельность, совершенствуясь, должна обрести свойство прагматичной технологии, возможности которой в значительной мере зависят от правовой природы субъектов ее осуществления, от допустимых практических форм их воздействия, от способности учитывать реальные условия и специфику допущенных нарушений.

Позитивным условием функционирования конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина является выделение особой – правозащитной – функции государства, которая, во-первых, является осуществлением Российской Федерацией своей конституционной обязанности защищать права и свободы человека и гражданина; во-вторых, не совпадает с охранительной функцией государства и выступает самостоятельной по отношению к ней; в-третьих, активно взаимодействует с правозащитной деятельностью, осуществляемой структурными элементами гражданского общества. В пользу самостоятельного развития правозащитной функции государства свидетельствует появление в последние годы множества новых юридических институтов и гарантий судебной и иной защиты прав человека и гражданина, а также возможность применения к Российскому государству санкций межгосударственных правозащитных органов за изъёны внутригосударственного правозащитного механизма, не способного надлежащим образом защитить права и свободы человека.

Правозащитная деятельность государственных органов в Российской Федерации осуществляется с помощью универсальных, специальных и факультативных механизмов. Они, характерные для судебной и внесудебной защиты прав и свобод человека и гражданина, придают исследуемой конституционной системе необходимую гибкость. Универсальные правозащитные механизмы предназначены для защиты всех, находящихся под юрисдикцией России; специальные – ориентированы на защиту отдельных групп и категорий лиц, для которых, согласно законодательству, не могут применяться универсальные механизмы; факультативные средства привлекаются для защиты особых категорий лиц наряду с универсальными и специальными механизмами.

Судебный механизм функционирования конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина в России способен достичь своей правозащитной цели только при условии его полной доступности для всех, находящихся под юрисдикцией России. Задача реального, а не формального доступа к правосудию связывается автором не только с совершенствованием конституционной системы судебной власти, но и с развитием альтернативных способов разрешения споров – третейских судов, трудового арбитража, посредничества и примирительных процедур, которые способны снизить нагрузку на государственные суды и предоставить субъектам права более широкие возможности для защиты своих законных интересов.

Ресурсы и возможности конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина в России снижены несовершенством федерального и регионального законодательства, содержащего правозащитные нормы (правозащитного законодательства), незавершенностью процесса практического формирования правозащитной структуры и выработки действенных механизмов защиты прав и свобод.

Нуждаются в изменениях и дополнениях практически все федеральные законы, связанные с защитой лиц, имеющих различный правовой статус, относящихся к различным группам и категориям; направленные на защиту различных конституционных прав и свобод человека и гражданина; предусматривающие конкретные процессуальные правозащитные механизмы.

В силу несовершенства действующего российского законодательства и отраслевой рассредоточенности норм института возмещения государством вреда, причиненного любому физическому лицу незаконными деяниями органов государственной власти или их должностных лиц, требуется принятие специального федерального закона «О порядке возмещения государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц», обеспечивающий (и в материальном, и в процессуальном смысле) применение в установленных случаях

конституционно-правовых санкций к Российскому государству в виде возмещения ущерба.

Ввиду особой правозащитной миссии акта помилования целесообразно принять Федеральный закон «О помиловании в Российской Федерации», которым данный институт будет введен в конституционное русло. В пользу такого подхода свидетельствует положение ч.3 ст.55 Конституции РФ, согласно которой ограничения (а отказ в помиловании рассмотрен автором в качестве специфической формы двойного ограничения), прав и свобод человека и гражданина могут осуществляться только на основе федерального закона.

Правозащитные перспективы института уполномоченного по правам человека в РФ связаны с региональным и специализированным направлениями развития. Упорядочение такого процесса требует принятия федеральных законов, устанавливающих общие подходы к учреждению соответствующих должностей и принципы их взаимодействия.

В качестве переходной меры, восполняющей неравномерность учреждения института уполномоченного по правам человека в субъекте РФ, Уполномоченному по правам человека в РФ целесообразно назначить своих представителей в федеральных округах. Таким решением можно реально скорректировать и преодолеть разрозненность регионального правозащитного пространства России и упорядочить «медиаторную сеть».

Повышение эффективности функционирования конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина в России в ряде случаев достижимо посредством перераспределения правозащитной компетенции между некоторыми государственными органами. В частности, по обоснованию автора, необходимо вывести паспортно-визовые и миграционные отношения из сферы полномочий органов МВД РФ и отнести их к компетенции Минюста России, что не исключает совместных правоохранительных действий и мероприятий названных правоохранительных структур.

Качественное преобразование и реальное совершенствование конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации достижимо при условии выявления закономерностей ее функционирования, тенденций развития, неблагоприятных, с правозащитной точки зрения, элементов государственного механизма. Обеспечение названных условий связывается с систематической, глубокой аналитической работой, объективные результаты которой позволят наделенным властью органам принимать соответствующие ситуации, комплексные правозащитные меры.

Упрочению в России цельной, отвечающей вызовам времени конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина препятствуют сложившиеся на практике корпоративное сопротивление носителей власти независимой правозащитной деятельности и неконструктивное соперничество между субъектами правозащитной

деятельности, имеющим единую или различную правовую природу. Преодоление деструкций такой конкуренции – наиболее сложно решаемая задача, поскольку ее нельзя достичь простым велением.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Абашидзе А.Х., Ананидзе Ф.Р. Правовой статус меньшинств и коренных народов: международно-правовой анализ. – М., 1997.
2. Авакьян С.А. Свобода вероисповедания как конституционно-правовой институт // Вестник Московского университета. Сер.11. – Право. – 1999. – №1.
3. Азаров А., Ройтер В., Хюфнер К. Защита прав человека. Международные и российские механизмы. – М.: Московская школа прав человека, 2000.
4. Алексеев С.С. Общая теория права. – М., 1981.
5. Алексеев С.С. Теория права. – М., 1995.
6. Андриченко Л.В. Международно-правовая защита коренных народов. // Журнал российского права. – 2001. – №5.
7. Архипов В.В. О праве граждан на получение информации при устном обращении в органы власти // Адвокат. – 2004. – №7.
8. Байниязов Р.С. Мироззренческие основы общероссийской правовой идеологии // Журнал российского права. – 2001. – №11.
9. Бахрах Д. Нужна специализация судей, а не судов // Российская юстиция. – 2003. – №2.
10. Берестнев Ю. Российская правовая система и европейские стандарты // Российская юстиция. – 2001. – №1.
11. Берлин Е.М. Реализация права на необходимую оборону // Гражданин и право. – 2002. – №9/10.
12. Богданова Н.А. Конституционно-правовое регулирование национальных отношений // Национальный вопрос и государственное строительство: проблемы России и опыт зарубежных стран. – М.: Издательство МГУ, 2001.
13. Богданова Н.А. Система науки конституционного права. – М.: Юристъ, 2001.
14. Бойцова В. и др. Ювенальная юстиция – защита для сирот // Российская юстиция. – 1998. – №8.
15. Бойцова В.В. Служба защиты прав человека. Мировой опыт. – М.: БЕК, 1996.
16. Бойцова Л.В. Ответственность государства и судей за вред, причиненный гражданам при отправлении правосудия // Журнал российского права. – 2001. – №9.
17. Бондарь Н.С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации. – Ростов н/Д: Изд-во Рост. ун-та, 1998.
18. Бурьянов С.А. Проблемы совершенствования нормативно-правовой базы реализации права на свободу совести в контексте глобализации // Государство и право. – 2002. – №10.
19. Бутылин В.Н. Институт государственно-правовой охраны конституционных прав и свобод // Журнал российского права. – 2001. – №12.
20. Ведерникова О. Ювенальная юстиция: исторический опыт и перспективы // Российская юстиция. – 2000. – №7.
21. Ведяхин В.М., Шубина Т.Б. Защита права как правовая категория // Правоведение. – 1998. – №1.
22. Вейтцель А. Выводы и замечания относительно прав человека, имеющие особое значение для демократического развития // Права человека – международное измерение: Сборник международных документов. Вып.1. – М., 1995.
23. Власов А. Какой будет административная юрисдикция? // Российская юстиция. – 2002. – №11.
24. Водолагин С. Конвенция о правах человека как составная часть правовой системы России // Российская юстиция. – 2001. – №8.
25. Воеводин Л. Д. Конституционные права и обязанности советских граждан. – М., 1972.

26. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. – М.: Издательство МГУ; Издательская группа ИНФРА-М – НОРМА, 1997.
27. Горшкова С.А. Стандарты Совета Европы по правам человека и российское законодательство. Монография. – М.: НИМП, 2001.
28. Даниленко В.Н. Декларация прав и реальность. К 200-летию Декларации прав человека и гражданина. – М., 1989.
29. Евменов Л. Актуальные проблемы становления науки прав человека // Белорусский журнал международного и национального права. – 2002. – №2.
30. Ермаков В. Юстиция обязана защищать права и законные интересы несовершеннолетних // Российская юстиция. – 2000. – №10.
31. Защита прав человека на Кавказе: позиция ученых и правозащитников / Под ред. А.Ю. Сунгурова. – СПб.: Норма, 2002.
32. Зорькин В.Д. Об угрозах конституционному строю в XXI веке и необходимости проведения правовой реформы в России // Журнал российского права. – 2004. – №6.
33. Калининченко Т. Конституционные основы деятельности нотариата // Российская юстиция. – 2001. – №7.
34. Карташкин В.А. Права человека в международном и внутригосударственном праве. – М.: ИГиП РАН, 1995.
35. Клинова Е.В. Новые направления в правах человека // Общественные науки за рубежом. Сер.4. – 1991. – №4.
36. Козак Д. Суд в современном мире: проблемы и перспективы // Российская юстиция. – 2001. – №9.
37. Конституция Российской Федерации и совершенствование механизмов защиты прав и свобод человека. – М., 1994.
38. Коротеев К.Н. Исчерпание средств правовой защиты как критерий приемлемости жалобы в Европейский суд по правам человека и российская правовая система // Адвокат. – 2004. – №5.
39. Крылов Б.С. Проблемы защиты прав национальных меньшинств в Российской Федерации // Журнал российского права. – 2001. – №8.
40. Кутафин О.Е. Российское гражданство. – М.: Юристъ, 2003.
41. Ледах И. Новый Уголовный кодекс РФ и международные стандарты по правам человека // Российская юстиция. – 1997. – №1.
42. Лейбо Ю.И., Толстопятенко Г.П., Экштайн К.А. Права и свободы человека и гражданина. – М., 2000.
43. Лентовска Е. Как начиналась работа Уполномоченного по гражданским правам / Пер. с польского Э.С. Орловского. – М., 1998.
44. Лукашева Е.А. Генезис идей прав человека и правового государства // Общая теория прав человека / Рук. авт. колл. и отв. ред. Е.А. Лукашева. – М.: НОРМА, 1996.
45. Лупарев Е. Административные суды: эволюция или революция? // Российская юстиция. – 2003. – №5.
46. Люшер Ф. Конституционная защита прав и свобод личности. – М., 1993.
47. Мальцев Г.В. Понимание права. Подходы и проблемы. – М.: Прометей, 1999.
48. Мальцев Г.В. Права личности: юридическая норма и социальная действительность // Конституция СССР и правовое положение личности. – М., 1979.
49. Мамичева С.В. Права жертв преступлений и злоупотреблений властью // Журнал российского права. – 2001. – №7.
50. Мархгейм М.В. Защита прав и свобод человека и гражданина в России: опыт системного конституционного осмысления. – Ростов н/Д: Ростиздат, 2003.

51. Мархгейм М.В. Конституционная система защиты прав и свобод человека и гражданина в России. Монография. – М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2004.
52. Мархгейм М.В. Конституционно-правовые вопросы защиты российских граждан, находящихся за границей. – Ростов н/Д: ЦИТ ПРОНТО, 1997.
53. Матвеева Т.Д. Неправительственные организации в становлении и развитии гражданского общества // Право и гражданское общество в современной России: Сборник научных статей / Под общ. ред. Г.В. Мальцева. – М.: Изд-во РАГС, 2003.
54. Матвеева Т.Д. По зову сердца, а не по долгу службы... Неправительственные организации в защите прав и свобод человека: международная практика и опыт России. – М., 1998.
55. Матузов Н.И. Правовая система и личность. – Саратов, 1987.
56. Мельник В.В. Содержание конституционного права обвиняемого на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей // Журнал российского права. – 2001. – №5.
57. Мельник Т.Е. Приостановление и запрет деятельности общественных объединений: направления совершенствования // Журнал российского права. – 2003. – №4.
58. Мельникова Э.Б. Ювенальная юстиция: Проблемы уголовного права, уголовного процесса и криминологии. – М.: Дело, 2000.
59. Меркушов А. Практика рассмотрения уголовных дел в отношении несовершеннолетних // Российская юстиция. – 2000. – №6.
60. 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.
61. Миронов О. Путь демократии, законности, уважения и защиты человека – правильный путь. Материалы V Всероссийского съезда судей // Российская юстиция. – 2001. – №3.
62. Михайловская И. Права личности – новый приоритет Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации // Российская юстиция. – 2002. – №7.
63. Мордовец А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина. – Саратов, 1996.
64. Мюллерсон Р.А. Права человека: идеи, нормы, реальность. – М., 1991.
65. На пути к региональному Уполномоченному по правам человека / Под ред. А.Ю. Сунгурова. – СПб.: Норма, 2000.
66. Нерсисянц В.С. Права человека в истории политико-правовой мысли // Права человека / Отв. ред. Е.А. Лукашева. – М.: НОРМА, 1999.
67. Николаева Э.Н. Понятие и правовая природа международных неправительственных организаций // Юрист. – 2000. – №9.
68. Ноженко О. Судьи голосуют за состязательность // Российская юстиция. – 2001. – №11.
69. Общая теория прав человека / Рук. авт. колл. и отв. ред. Е.А. Лукашева. – М.: НОРМА, 1996.
70. Овчинников И.И. Российское гражданство: новый правовой статус // Гражданин и право. – 2002. – №9/10.
71. Права человека / Отв. ред. Е.А. Лукашева. – М.: НОРМА, 1999.
72. Права человека в России – международное измерение. Вып.1. – М., 1995.
73. Права человека в России: декларации, нормы и жизнь. – М., 1999.
74. Права человека: итоги века, тенденции, перспективы / Рук. авт. колл. и отв. ред. Е.А. Лукашева. – М.: НОРМА, 2002.

75. Развитие института Уполномоченного по правам человека в российских регионах / Под ред. А.Ю. Сунгурова. Приложение к журналу «Северная Пальмира». – СПб., 1999.
76. Рассказов Л.П., Упоров И.В. Естественные права человека. – СПб.: Лексикон, 2001.
77. 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.
78. Ростовщиков И.В. Права личности в России: их обеспечение и защита органами внутренних дел. – Волгоград, 1997.
79. Рудинский Ф. М. Личность и социалистическая законность. – Волгоград, 1976.
80. Рулан Н. Юридическая антропология / Пер. с франц. – М.: НОРМА, 1999.
81. 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).
82. Сабанин С.Н. Амнистия и помилование в уголовном законодательстве России // Государство и право. – 1995. – №11.
83. Саидов А.Х. Общепризнанные права человека / Под ред. И.И. Лукашука. – М.: МЗ ПРЕСС, 2002.
84. Судебная защита прав и свобод. Научно-практическое пособие / Отв. ред. В.П. Кашепов. – М.: НОРМА, 1999.
85. 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.
86. Токанова А.В. Право гражданина на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов исполнительной власти // Журнал российского права. – 2001. – №11.
87. Туманов В.А. Европейский Суд по правам человека. Очерк организации и деятельности. – М.: НОРМА, 2001.
88. Фомина С.В. Демократия и права человека. Право на свободу совести и свободу вероисповедания // Гражданин и право. – 2000. – №1.
89. Фролов Е.С. Обращения граждан как форма их участия в управлении делами государства // Гражданин и право. – 2000. – №6.
90. Хабибулин А.Г., Рахимов Р.А. Государственная идентичность как элемент правового статуса личности // Государство и право. – 2000. – №5.
91. Хаманева Н.Ю. Правовой институт уполномоченного по правам человека // Гражданин и право. – 2000. – №6.
92. Черниченко С.В. Права человека и гуманитарная проблематика в современной дипломатии // Московский журнал международного права. – 1992. – №3.
93. Шейнин Х. Новые аспекты судебной защиты прав и свобод граждан // Российская юстиция. – 1996. – №8.
94. 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.
95. Юрьев С.С. Правовой статус национальных меньшинств (теоретико-правовые аспекты). – М., 2000.
96. Юрьев С.С. Правовой статус общественных объединений. – М., 1995.