

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Байкальский государственный университет

В.В. Чуксина

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ МЕХАНИЗМ ЗАЩИТЫ
ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Учебное пособие

Иркутск
Издательство БГУ
2018

УДК 342.7
ББК 67.400.32
Ч88

Печатается по решению редакционно-издательского совета
Байкальского государственного университета

Рецензенты д-р юрид. наук, проф. С.В. Нарутто
д-р юрид. наук, проф. А.А. Протасевич

Чуксина В.В.

Ч88 Государственный механизм защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : учеб. пособие / В.В. Чуксина. – Иркутск : Изд-во БГУ, 2018. – 106 с.

ISBN 978-5-7253-2988-9

В пособии исследуются конституционные права, свободы и обязанности российских граждан и правовое регулирование их защиты. Раскрыто содержание и сущность конституционного статуса личности, института прав и свобод граждан РФ, гарантии и механизм защиты конституционных прав и свобод личности, современные тенденции развития внутригосударственного правозащитного механизма. Особое внимание уделено углубленному изучению новых элементов внесудебной защиты прав человека.

Учебное пособие соответствует актуальным требованиям ФГОС высшего образования, разделу программы учебного курса «Конституционное право Российской Федерации».

Предназначено для студентов, обучающихся по направлению подготовки 40.03.01 *Юриспруденция* (уровень бакалавриата) и 40.05.01 *Правовое обеспечение национальной безопасности* (уровень специалитета).

УДК 342.7
ББК 67.400.32

ISBN 978-5-7253-2988-9

© Чуксина В.В., 2018
© Издательство БГУ, 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	4
Глава I. Права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации	9
§ 1. Конституционный статус человека и гражданина в Российской Федерации	9
§ 2. Система конституционных прав и свобод человека и гражданина.....	17
§ 3. Основания классификации конституционных прав и свобод....	28
Глава II. Конституционные гарантии прав и свобод личности и механизмы их реализации	40
§ 1. Гарантии конституционных прав и свобод личности	40
§ 2. Формы и правовой механизм защиты конституционных прав и свобод	45
§ 3. Судебный механизм защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации	51
§ 4. Государственный внесудебный механизм защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации	66
§ 5. Правовой статус и роль института уполномоченного по правам человека в механизме государственной защиты прав и свобод человека.....	81
Заключение	96
Список использованной и рекомендуемой литературы	99

ПРЕДИСЛОВИЕ

Ведущей отраслью в системе российского права является конституционное (государственное) право, закрепляющее и регулирующее как основы конституционного строя Российской Федерации и принципы организации государственной власти, так и взаимоотношения государства и человека. Конституционное право составляет юридическую основу для всех других без исключения отраслей права, а Конституция Российской Федерации как Основной Закон государства обладает высшей юридической силой в России, аналогично и в других государствах, претендующих на звание правовых и демократических.

История свидетельствует о том, что демократия – явление, концептуальной основой которого является понятие «народный суверенитет», сохраняя со времен древнегреческой демократии ряд родовых черт, находится в постоянном изменении. Развиваясь от низших ступеней, от демократии без политического равенства (свободных граждан и рабов, женщин), без выборов, без партий, т.е. от демократии, для которой характерно насилие большинства над меньшинством, к демократии, защищающей права и свободы отдельного человека (меньшинства), и, не смотря на многообразные специфические проявления в разных странах, демократия стала общим знаменателем всех политических и социальных процессов.

Современная эпоха предъявляет новые требования к обществам, которые претендуют на то, чтобы называться демократическими как по способу организации государства и форме жизнедеятельности общества, так и по роли индивидуума в нем. В условиях глобализации одним из самых наглядных и эффективных средств унификации процессов демократизации становится право, базирующееся на идее общепризнанных принципов в отношениях между государствами и между людьми внутри государств.

Российская Федерация, включившись в международное и европейское правовое пространство, стала полноправным участником общецивилизационного процесса демократизации.

Западная Европа, а затем Америка веками продвигались в направлении правового государства, личной свободы и равенства всех перед законами. Еще древние мыслители – Платон, Аристотель, Сенека, а в новые времена Локк, Монтескье, Гроций, Руссо разрабатывали идеи свободной личности, защищенной государством и правом. Эти идеи нашли воплощение в многочисленных документах, принятых в разных странах. Великая хартия вольностей (1215 г.), Петиция о праве

(1628 г.), Habeas Corpus Act (1679 г.), Билль о правах (1689 г.), Декларация независимости США (1776 г.), Билль о правах (1789–1791 гг.), французская Декларация прав человека и гражданина (1789 г.) и последующие международные документы новейшего времени – таков неполный перечень этой традиции.

Сложная российская история в дореволюционный и послереволюционный периоды не создала достаточно устойчивых предпосылок для правового государства. В архетипах российского сознания закон и право не имели самоценного значения и лишь тогда выступали ценностью, когда к ним было добавлено прилагательное «справедливый». Справедливость ставилась выше права, и это было не просто сохранением в российской жизни традиционно-общинных форм социальной регуляции, но и своеобразной нравственной самозащитой личности в неправовом социальном пространстве.

В отношении прав и свобод человека и гражданина «Россия прошла через многое: было и откровенное пренебрежение к личности; и внешне уважительное, но на самом деле иезуитское отношение к человеку – «винтику» государственной машины, получающему существующие блага не столько при лояльном отношении к системе, сколько при благосклонном отношении системы к тебе, причем система может изолировать тебя от общества не только при совершении тобой преступления, но и при обнаружении твоих «вредных» взглядов. Сегодня Россия поднялась до самого прогрессивного начала в отношении к личности – признания ее приоритета в государстве. Причем для каждого времени были характерны свои парадоксы: не ценя достоинство отдельной личности, авторитарная власть немало создавала материальных благ, которыми пользовался индивид»¹.

Общество без участия государства не может обеспечить конституционно провозглашенные права и свободы человека. Для этого, как известно, необходимы властные, административные и материальные ресурсы. Поэтому в Российской Федерации вопрос о поддержании нормативных предписаний о правах человека системой практических мер является сегодня первостепенным.

Процесс развития российской государственности, системы обеспечения внутренней безопасности страны и многое другое требуют совершенствования старых и создания новых правовых механизмов

¹ Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. URL: <http://constitution.garant.ru/science-work/modern/1776651>.

обеспечения гарантий и защиты прав человека. К этому следует добавить, что такие серьезные преобразования как переход от так называемого, реального социализма к демократическому правовому государству особенно остро ставит вопрос о выборе адекватных решений о статусе личности в государстве, о принадлежащих ей правах и механизмах их защиты.

В период демократических преобразований Российской Федерации все изменения в стране должны быть акцентированы на человеке с его правами и свободами. В силу того, что права человека не только детерминируют свободу личности, сферу ее автономии, но и упорядочивают общественные и межличностные отношения. Более того, права человека задают параметры взаимоотношений человека и государства, определяют границы деятельности государства по поводу вторжения в сферу личной свободы человека, ограждают человека от всевластия и произвола государственных органов. Фактически, обеспечение и защита прав человека выступают основным мерилем качества государственности, критерием соответствия принципам демократического, правового, социального государства.

С начала 90-х гг. в российском законодательстве утверждаются правовые нормы, призванные гарантировать и обеспечивать реализацию прав человека. Действующая Конституция Российской Федерации впервые установила: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства» (ст. 2). Конституция Российской Федерации не только подробно и четко определила права и свободы, которыми наделены граждане России и иные лица, пребывающие на ее территории, но и определила систему реализации общепризнанных прав человека как систему особых правоотношений, связанных с их защитой, а также механизмы защиты.

Сравнительно до недавнего времени законодательное закрепление правового положения личности относилось к внутренней компетенции государства, но с середины XX в. в этом вопросе произошли кардинальные изменения: права человека стали объектом регулирования как внутригосударственного, так и международного права в области защиты прав человека. Международные правозащитные механизмы ограждают индивида от посягательств государства на его права и свободы и предоставляют каждому право на их защиту в международных органах при условии, что использованы все внутригосударственные средства и механизмы правовой защиты.

В современном мире нет ни одного государства, которое обладает безукоризненной репутацией в области защиты прав человека. Безусловно, позитивная динамика в этой области становится реальностью благодаря эффективной государственной политике и развитию международного и регионального сотрудничества в данной сфере при соблюдении принципов невмешательства во внутренние дела, суверенитета и территориальной неприкосновенности других государств.

Согласно общепринятой концепции, основные обязанности по обеспечению условий для более полной реализации прав и свобод человека и их гарантий возлагаются в первую очередь на государство.

В Российской Федерации права и свободы человека и гражданина «определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием» (ст. 18 Конституции РФ).

Осознавая ключевую гуманистическую роль вышеназванных конституционных норм, данное учебное пособие (с учетом сложившейся практики преподавания и программой учебного курса «Конституционное право России», включающей общую и особенную части) нацелено на углубленное изучение раздела дисциплины, посвященного институту прав и свобод, являющемуся центральным в конституционном праве, и государственному механизму их правовой защиты.

В учебном пособии используются общепринятые сокращения:

РФ – Российская Федерация.

ФС – Федеральное Собрание.

СФ – Совет Федерации.

ГД – Государственная Дума.

ФКЗ – федеральный конституционный закон.

ФЗ – федеральный закон.

КС – Конституционный суд.

ВС – Верховный суд.

см. – смотри.

ст. – статья.

ч. – часть.

УПЧ РФ – Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации.

ГЛАВА I. ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Конституционный статус человека и гражданина в Российской Федерации

Демократия, верховенство права, права человека являются ключевыми понятиями концептуальной модели современного государства. Несмотря на имеющиеся различия в практике демократического развития государств, права человека позиционируются в качестве глобальной фундаментальной ценности, идеологического мейнстрима национального (в конституционно-гражданском смысле) и международного права.

Главная философская основа прав человека – это вера в существование формы справедливости, действующей для всех народов на земле. Наиболее убедительная мотивация существования человека может опираться на осуществление воображения: попробуйте вообразить мир без прав человека!

Развитие концепции прав человека связано с появления и усвоения различных философских и нравственных идеалов и достигает своей кульминации в создании очень сложного набора юридических и политических документов и институтов. Формирование современного научного понятия «права человека» берет свои истоки еще в V–IV вв. до н.э., благодаря распространению древнегреческими мыслителями идей естественного права. Известный тезис Протагора: «Мера всех вещей – человек, существующих, что они существуют, а не-существующих, что они не существуют», резко противоречил общепринятой в античности точке зрения, согласно которой мерой всех вещей выступает бог. Особенно эллинистический стоицизм существенно повлиял на формирование и распространение римского права, согласно которому естественное право дается от природы, а не от государства и оно дается всем человеческим существам, независимо от того римские ли они граждане или нет.

Однако для того чтобы идея о правах человека, т.е. о естественных правах, как общая социальная потребность и реальность, постоянно доминировала, должны были состояться фундаментальные изменения в убеждениях и практике общества, что произошло в периоде от эпохи Возрождения до Вестфальского мира (1648 г.). Однако, лишь в XVII и XVIII вв. была разработана модернистская концепция естественного права, которая позволила оценивать с позиции справедливости действующее в государстве позитивное право и заложить основы

современного понимания прав человека. Особую роль в этом процессе сыграли Д. Локк, Ш. Монтескье, Вольтер и Руссо.

Сам термин «права человека» сравнительно новый. Его стали использовать после Второй мировой войны, когда в 1945 г. была создана Организация Объединенных Наций. И тогда вводится другой термин – «естественные права». Таким же образом было заменено более позднее понятие «права мужчины», так как оно не учитывало права женщин. Таким образом, результат тысячелетних споров и противопоставлений природы (фюсис) и закона (номос), естественного и позитивного права, развития общественных отношений нашел концептуальное и конституционно-правовое выражение в правовом статусе личности.

С позиций современной концепции прав человека, права человека – это данные всем людям равные возможности удовлетворять свои основные потребности в целях развития личности и обеспечения полноценного участия в жизни общества, закрепленные в нормативных юридических актах. Поэтому практическая эффективность прав человека во многом зависит от их превращения в законные права.

Права человека считаются универсальными в том смысле, что все люди имеют и должны пользоваться ими, а также быть независимыми в том смысле, что они существуют и доступны в качестве стандартов поведения личности, независимо от того, признаются ли они и осуществляются ли они государством или должностными лицами страны¹.

В вопросе прав человека бесспорным подтверждением глобального согласия государств явилось принятие Всемирной декларации прав человека и других важных Международных пактов по правам человека. В теоретико-правовом смысле международные документы по правам человека, закрепляя гуманистический принцип равенства прав каждого, акцентируют индивидуалистически-центрированный, «ненационально-центрированный» характер прав человека. Тем самым формально юридически права человека остаются вне сферы корреляции как с социокультурной идентичностью личности, так и с историческими особенностями развития государств.

Такая индифферентность международных стандартов прав человека к конкретно-исторической специфике общественного и государственного развития различных стран, с одной стороны, подчеркивает ценность самой идеи прав человека как нормативного мерила челове-

¹ Nickel J. Making Sense of Human Rights: Philosophical Reflections on the Universal Declaration of Human Rights. Berkeley : University of California Press, 1987. P. 561.

ческого достоинства и основы взаимоуважения между людьми. С другой стороны, в условиях нарастания постглобализационных процессов, трансформации однополярной международной модели в многополярную, права человека стали заложниками «двойных стандартов».

В отличие от международных документов по правам человека, акцентирующих индивидуалистически-центрированный характер прав человека, преодоление противоположности между индивидуальным и коллективным, закрепление их баланса в организации взаимоотношений личности и общества есть новое и главное в характеристике действующего Основного Закона¹. В Конституции Российской Федерации конституционному статусу целиком посвящена вторая глава, которая состоит из 48 статей. Расположены они в определенной системе, отражающей специфику характера прав и свобод, тех сфер жизнедеятельности человека и гражданина, которых они касаются.

Необходимо четко представлять, что **права человека, правовой статус личности и правовой статус гражданина – это взаимосвязанные, но все-таки нетождественные понятия**. Основные права и свободы человека – это сложная система взаимодействия двух систем права: общепризнанного международного права и права внутригосударственного. Права и свободы гражданина – это сфера внутригосударственная, но и эта группа прав и свобод сущностно связана с правами и свободами человека. Любой гражданин – это в первую очередь человек, а уже затем носитель соответствующих прав гражданина.

Права человека (вне рамок конституционного права) не зависят от принадлежности к конкретному государству. Признание прав и свобод за любым человеком (гражданами РФ, иностранцами или лицами без гражданства), находящимся на территории Российской Федерации отражается в конституционном тексте в формулировках «каждый имеет право», «каждому гарантируется» и т.д.

Необходимо отметить, что конституционное право, как правило, абстрагируется от различий между понятиями человека и личности, так как они не влияют на конституционный статус лица и не имеют принципиального юридического значения. Поэтому понятия **«человека» и «личности» употребляются как синонимические**, совпадающие по содержанию и объему, носят собирательный и обобщающий характер. Личность в праве – любой и всякий человек, наделенный определенными правами и несущий установленные государством обязанности.

¹ Эбзеев Б.С. Конституция, государство и личность в России: философия и российского конституционализма // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 15, 22.

Поэтому можно сказать, что признание ценности человеческой личности, ее высокого достоинства является **основой прав человека**.

При этом если права человека существовали до их государственного признания (в отличие от привилегий, распределяемых в соответствии с сословной принадлежностью или занимаемым в должностной иерархии государства местом), то права гражданина «порождаются» именно посредством государства, которое, присоединяясь к универсальным и региональным международно-правовым актам в области прав человека и основных свобод и ратифицируя их, сообразовывает с ними условия и возможности выполнения взятых обязательств. Другими словами, государственное признание прав человека представляет собой форму их трансформации в права гражданина. **Права гражданина** – это (конституционная) форма опосредования прав человека, признанных государством и поставленных под его защиту.

Государство может ограничивать права человека и гражданина в допустимых пределах, однако устанавливая соответствующие ограничения на законодательном уровне, оно должно выполнять свои международно-правовые обязательства.

Статья 6 Конституции РФ говорит, что гражданство Российской Федерации приобретается и прекращается в соответствии с федеральным законом (см. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»), является единым и равным независимо от оснований приобретения. Важно, что каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией РФ, законами и иными нормативными правовыми актами российского государства. Определение «каждый» гражданин имеет ключевое значение, подчеркивая, что институт гражданства устанавливает особую устойчивую правовую связь индивида с государством, которая выражается в совокупности их взаимных прав, обязанностей, ответственности. Таким образом Конституция РФ, с одной стороны, устанавливает линию демаркации между основными правами и свободами человека и, правами и свободами гражданина.

Права человека проистекают из теории естественного права, а права гражданина – из теории позитивного, хотя, и те, и другие носят неотъемлемый характер. С другой стороны, гражданин – это в первую очередь человек, а уже затем носитель соответствующих прав гражданина, т.е. каждый гражданин является человеком, но не каждый человек является гражданином.

Конституция РФ рассматривает **права человека как атрибутивные свойства личности**, которые проистекают из достоинства, присущего всякому человеку. Поэтому права человека – это такие права, которые принадлежат всякому человеку независимо от его гражданской принадлежности, т.е. гражданам, иностранцам, лицам без гражданства. Другими словами, в отличие от отраслевых прав, **права человека – это конституционные права**, которые определяют смысл и содержание отраслевых прав.

Можно отметить, таким образом, два основных момента: во-первых, само существование особых прав человека, связанных с гражданством, прежде всего, права гражданина, не рассматривается международным правом в качестве проявления неравенства, тем более дискриминации в отношении общепризнанных прав и основных свобод человека; во-вторых, основные права гражданина относятся не к сфере международного права, а к национальному праву. Например, ст. 31 Конституции РФ, закрепляет право «собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование», однако право это предоставлено только гражданам Российской Федерации¹.

Гражданство РФ дает право каждому индивидууму рассчитывать на защиту государством своих прав как на его России, так и за ее пределами. Гражданин РФ в силу ст. 61 Конституции Российской Федерации не может быть выслан за границу или выдан другому государству.

Конституция РФ закрепляет основные права и свободы, т.е. те права и свободы, которые жизненно необходимы и наиболее социально значимы для личности, для государства и для общества в целом. Конституционные права и свободы являются детерминантами конституционных правоотношений между человеком (гражданином) и государством.

Так, статья 64 Конституции РФ гласит: что «Положения настоящей главы (т.е. главы 2 «Права и свободы человека и гражданина») составляют основы правового статуса личности в Российской Федерации и не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном настоящей Конституцией» (согласно ст. 135 изменения могут быть внесены Конституционным Собранием или путем всенародного голосования).

Понятие «основы» включает прежде всего систему фундаментальных начал правового статуса личности, провозглашаемых в Конституции и защищаемых государством.

¹ Комбаров Н.В. Понятие правового института ограничения прав и свобод человека и гражданина (законодательное обеспечение) // Журнал правовых и экономических исследований. 2008. № 3. С. 21–25.

Отсюда следует, что конституционные нормы, сформулированные в 48 статьях гл. 2 Конституции РФ, играют основополагающую роль в отношениях между личностью и государством.

В юридической литературе существуют различные точки зрения по поводу соотношения и определения пересекающихся понятий «основы правового статуса личности», «конституционный статус личности», «правовое положение личности», «конституционные права, свободы и обязанности личности» и т.д. В целом, можно выделить два основных подхода, раскрывающих содержание и взаимосвязь данных категорий.

Некоторые авторы рассматривают правовой статус личности в узком смысле как систему прав, свобод и обязанностей. А гражданство в этом контексте выступает как определенное политико-юридическое состояние, которое является предпосылкой, определяющей правовой статус индивида в полном объеме, без каких-либо изъятий¹. Другие, с учетом того, что наряду с правами и свободами личности глава 2 Конституции РФ включает и нормы-гарантии, считают одним из элементов правового статуса юридические гарантии реализации прав и свобод². Распространенной становится точка зрения, согласно которой наряду с основными правами и свободами человека, гражданство и конституционная правосубъектность, а также принципы правового статуса личности входят в понятие правовой статус личности, а не просто являются характеристиками ее правового положения.

Статус (в переводе с лат. status) – состояние, положение. Согласно определению профессора А.С. Авакьяна, «статус обозначает оформленное нормативным правовым актом положение (отсюда – правовое положение) органа, организации, объединения, должностного лица, личности (гражданина). Статус охватывает характеристику их природы, места в системе общественных отношений и субъектов права, важнейшие права и обязанности, формы (порядок) их реализации и принимаемых при этом актов или совершаемых действий»³.

Анализируя Конституцию РФ и опираясь на данное определение, представляется, что **конституционный статус – это комплексный государственный институт основ правового статуса личности, закрепленный конституционными нормами. Основными элементами которого являются:**

¹ Общая теория прав человека / под ред. Е.А. Лукашевой. М., 1996. С. 29.

² Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России : учеб. пособие. М., 1997. С. 37.

³ Авакьян С.А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. М. : Юстицинформ, 2015. С. 593.

1. Базовые **принципы статуса личности** в РФ, основанные на концепции прав человека, принятой в конституционном праве России:

– конституционное признание человека, его прав и свобод высшей ценностью, приоритет прав и свобод личности в отношениях с государством (ст. 2, 18 Конституции РФ);

– всеобщность основных прав, свобод и обязанностей, т.е. принадлежность человеку основных прав и свобод от рождения, неотчуждаемость прав и свобод человека и гражданина (ч. 2 ст. 17 Конституции РФ);

– непосредственное действие прав и свобод человека и гражданина, соответствие конституционным основам статуса личности, его закрепления в текущем законодательстве и практической реализации (ст. 18 Конституции РФ);

– юридическое равенство как равноправие всех субъектов конституционно-правовых отношений, т.е. нельзя пользоваться правами, игнорируя права и законные интересы других лиц (ч. 3 ст. 17 Конституция РФ), а также запрет дискриминации в пользовании правами и свободами по каким-либо основаниям, зависящим от естественных особенностей личности и ее социального статуса, включая равенство всех перед законом и судом (ст. 19 Конституции РФ);

– принцип гуманизма (ст. 21 Конституции РФ);

– соответствие статуса личности в Российском государстве требованиям и стандартам, сложившимся в мировом сообществе (ч. 1 ст. 17 Конституции РФ);

– сочетание индивидуальных интересов личности с интересами других лиц, общества и государства (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ);

– принцип демократизма (ст. 28, 29, 30, 31, 32 Конституции РФ);

– гарантированность конституционного статуса личности, ее прав и свобод (ст. 2 Конституции РФ) и наличие гарантий прав и свобод человека и гражданина (ч. 1 ст. 17, ст. 45, 46, 48, 49, 51, 52, 53 Конституции РФ).

2. Конституционные (**основные**) **права, свободы и обязанности** – неотъемлемая (стержневая) часть основ правового статуса, исходный пункт для установления других прав и свобод в отраслевом законодательстве (см. классификацию в гл. II).

3. Гражданство или другая **определенная политико-правовая связь личности с государством** (граждане Российской Федерации, иностранцы, лица без гражданства, и др.), детерминирующая объем прав и обязанностей человека. Из принадлежности лица к гражданству

российского или иного государства непосредственно вытекает его **правоспособность и дееспособность**.

4. Конституционные гарантии и ответственность (см. гл. II).

Вместе с тем нельзя забывать, что основы правового статуса личности, также, как и многие другие конституционные положения, развиваются и конкретизируются в текущем законодательстве.

Правовой статус личности – это более широкое понятие по сравнению с понятием конституционного статуса. Конституционный статус человека и гражданина России плюс нормы различных отраслей права, регулирующие деятельность личности, в совокупности составляют правовой (точнее конституционно-правовой) статус личности. Другими словами, **ядром правового статуса (положения) личности является ее конституционный статус, определяемый нормами Конституции РФ**. Из этого следует, что конституционный статус всех граждан России один. Различные социальные группы российского общества (дети, военнослужащие, медицинские работники, предприниматели, пенсионеры, и др.), имея общий конституционный статус граждан РФ, в соответствии с действующим законодательством могут иметь дополнительные права и/или обязанности, т.е. специальный правовой статус. Таким образом, можно сказать, что **конституционно-правовой статус личности в РФ** – это комплексный государственно-правовой институт, юридически закрепляющий положение человека в обществе и государстве, квинтэссенцией которого является единство его прав, свобод и обязанностей, урегулированное нормами российского права и гарантированное государством.

Конституционное право устанавливает правовой статус личности комплексно во всех основных сферах жизни общества и государства.

Конституционно-правовой статус (как юридически закрепленное положение человека в его взаимоотношениях с государством и обществом) является частью общественного статуса личности в обществе. Последний, в свою очередь, определяется не только правовыми нормами, но и другими регуляторами (политическими, моральными, религиозными, и др.), опосредуя многообразные связи человека с обществом и государством. В действительности (по объективным и/или субъективным причинам) юридически закрепленное положение человека в его взаимоотношениях с государством и обществом может быть реализовано не в полном объеме и фактически ограничиваться совокупностью реализуемых прав, свобод и обязанностей, характеризующих **реальное правовое положение личности**.

§ 2. Система конституционных прав и свобод человека и гражданина

Права и свободы человека и гражданина нельзя отрывать от конституционного строя государства, социальной, политической и экономической системы общества, так как именно в них коренятся гарантии прав человека, которые он имеет в силу принадлежности к человеческому роду.

В условиях современного разнополярного мира одни и те же юридические формулировки о правах человека, в том числе те, которые содержатся в Пактах 1966 г. и вне их (например, положение о высшей ценности человека, которое есть в ст. 2 российской Конституции 1993 г. и в ст. 6 Конституции Исламской Республики Иран 1979 г. с существенными поправками 1989 г.), имеют вовсе не одно и то же социальное содержание (для Ирана эта ценность определяется прежде всего служением воле Аллаха). Различия в моделях прав человека определяются сущностью правовой системы. Права человека (равно как и обязанности) являются одним из элементов этой системы, которые следуют закономерностям системы в целом. Поэтому понять глубинную сущность прав человека, как подчеркивает В.Е. Чиркин, можно, лишь изучив суть самой правовой системы.

Существовавшая в нашей стране тоталитарно-социалистическая модель прав человека исходила из коллективистского принципа, отдавая приоритет обществу, государству, коллективу перед индивидом. Ее сторонники считали, что права человека и гражданина могут быть реализованы только в «обществе трудящихся» и обеспечены социалистическим государством. Понятие прирожденных (абсолютных) прав в принципе отвергается, различаются права трудящихся и не трудящихся (первым предоставляются преимущества), права «эксплуататоров» подвергаются жестким ограничениям (особенно в политической области), «законно» нарушаются их личные права. Особое внимание уделяется социально-экономическим правам как имеющим особое значение для трудящихся, но многие важнейшие социально-экономические права отвергаются (право частной собственности, частной предпринимательской деятельности). Права человека предоставляются только в целях строительства социализма и коммунизма, иное их использование может быть наказано, в том числе в уголовном порядке¹.

¹ См.: Чиркин В.Е. Современные глобальные модели основных прав человека: новый подход // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). 2015. С. 130–135.

Российская Федерация, став независимым государством, приняла новую концепцию статуса человека и гражданина. Учитывая федеративное устройство России, можно сказать, что Конституцией РФ 1993 г. установлен новый стандарт прав человека, а также обязанностей, который не может сужаться в законодательстве субъектов РФ, а только может дополняться в рамках общей направленности Основного Закона.

Следует обратить внимание, на такой принципиальный момент, что «Положения глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием» (ст. 135 Конституции РФ), для этого предусмотрен особый сложный порядок. Если вспомнить Преамбулу Конституции РФ 1993 г. и к этим положениям добавить еще и ст. 2 Конституции РФ «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства», то можно с уверенностью говорить о кардинальной новелле российского конституционализма. По сравнению с предшествующими конституциями (РСФР и СССР) в Конституции РФ именно институту прав и свобод человека и гражданина отводится центральное место.

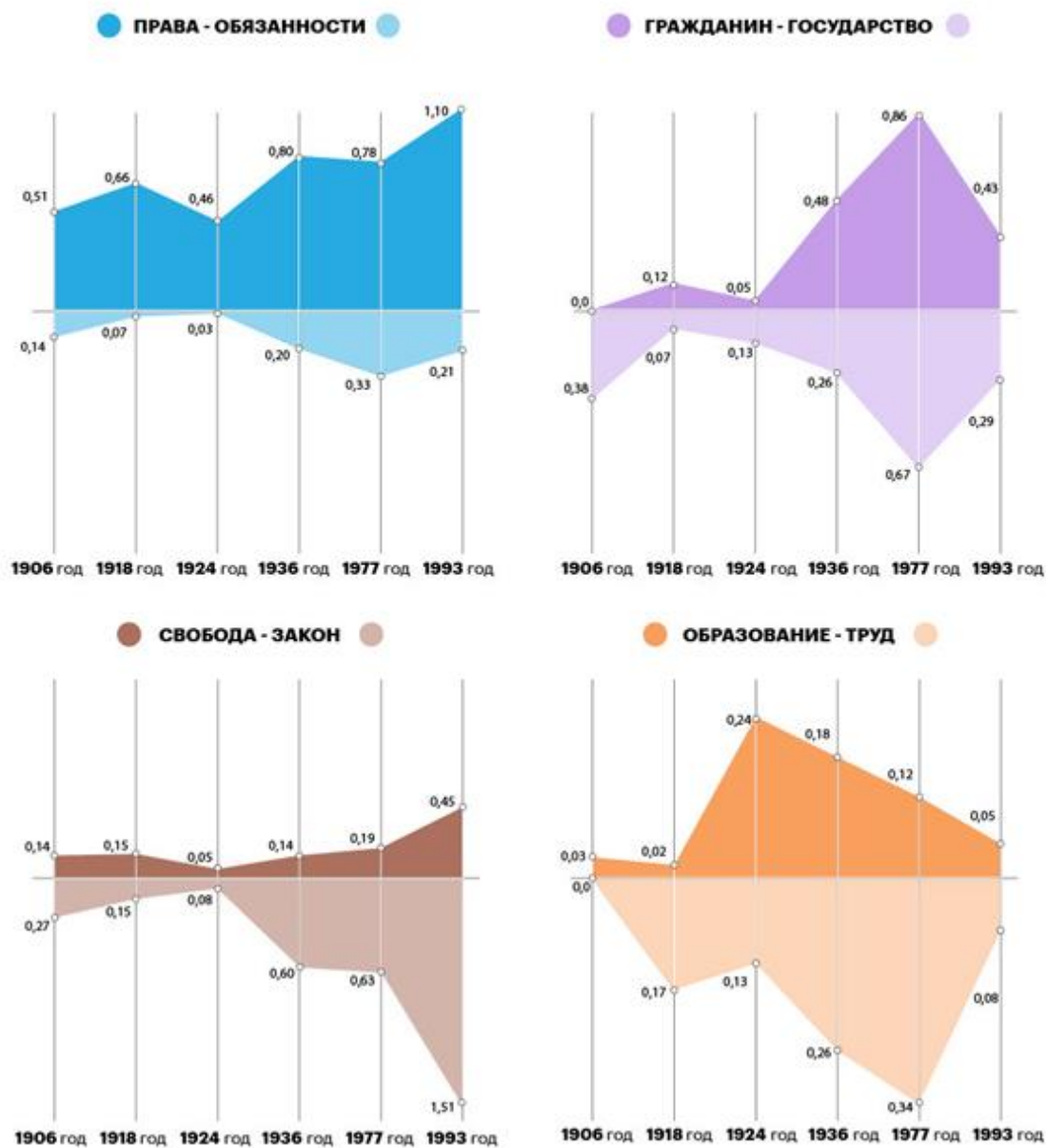
С этим нельзя не согласиться, так как права человека, являясь нормативной формой взаимодействия между субъектами, в снятом виде отражают многоаспектность/многофункциональность общественных отношений, осуществляемых в рамках правового поля или вне его, приводящих, соответственно, к интеграции и согласию, к дифференциации и конфликтам в обществах и между обществами, существующими в пространстве национальных государств. Поэтому закономерно, что для большинства государств укрепление системы прав человека относится к важнейшим стратегическим задачам. Так, в частности, в Указе Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» говорится, что «удовлетворенность граждан степенью защищенности своих конституционных прав и свобод, личных и имущественных интересов» является одним из основных показателей состояния национальной безопасности России.

К 25-летию Конституции РФ Российское агентство правовой и судебной информации (РАПСИ) подготовило наглядную таблицу, иллюстрирующую эволюцию Основного закона страны за прошедшие 112 лет в числах¹.

¹ О чем молчат цифры: математический разбор Конституции РФ. URL: http://rapsinews.ru/legislation_mm/20181018/289647028.html.

Концентрация базовых тем в Конституциях

В графиках показано процентное соотношение числа упоминаний указанных терминов по отношению к общему числу слов в тексте каждой из Конституций.



* Документ подписанный Николаем II, формально не является Конституцией, однако соответствует ей по статусу, содержанию и значению для страны

Кому адресованы Конституции

23 апреля
1906 года

Основные государственные законы Российской империи (царская конституция)*

2 920
слов

10 июля
1918 года

Конституция Российской Социалистической Федеративной Республики

4 101
слово

31 января
1924 года

Конституция Союза Советских Социалистических Республик

3 700
слов

5 декабря
1936 года

Конституция Союза Советских Социалистических Республик

5 025
слов

7 октября
1977 года

Конституция Союза Советских Социалистических Республик

9 394
слова

12 декабря
1993 года

Конституция Российской Федерации

9 558
слов

Частота упоминания ключевых понятий в Конституциях

● Права – 15
● Обязанности – 4
● Гражданин – 0
● Государство – 11
● Свобода – 4
● Закон – 80
● Образование – 1
● Труд – 0



1906 год

● Права – 27
● Обязанности – 3
● Гражданин – 5
● Государство – 3
● Свобода – 6
● Закон – 6
● Образование – 1
● Труд – 7



1918 год

● Права – 17
● Обязанности – 1
● Гражданин – 2
● Государство – 5
● Свобода – 2
● Закон – 3
● Образование – 9
● Труд – 5



1924 год

● Права – 40
● Обязанности – 10
● Гражданин – 24
● Государство – 13
● Свобода – 7
● Закон – 30
● Образование – 9
● Труд – 13



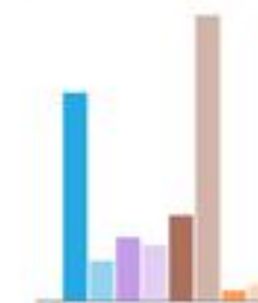
1936 год

● Права – 73
● Обязанности – 31
● Гражданин – 81
● Государство – 63
● Свобода – 18
● Закон – 59
● Образование – 11
● Труд – 32



1977 год

● Права – 105
● Обязанности – 20
● Гражданин – 32
● Государство – 28
● Свобода – 43
● Закон – 144
● Образование – 5
● Труд – 8



1993 год

Необходимо подчеркнуть, что согласно ч. 2 ст. 17 Конституции РФ основные права и свободы человека и гражданина рассматриваются как естественные, т.е. принадлежат каждому от рождения, следовательно, существуют объективно, а не по доброй воле законодателя. Основные права и свободы являются неотчуждаемыми. Это означает, что они не могут быть не только приобретены, но и переданы кому-либо, более того, отказ от них признается ничтожным. Хотя сами эти (неотчуждаемый, естественный) термины в конституционном тексте не употребляются.

Конституция РФ устанавливая деление основных прав человека и гражданина на абсолютные, под которыми в конституционном праве понимаются права, не подлежащие ограничению или отмене ни при каких условиях, определяет пределы осуществления человеком принадлежащих ему прав и свобод. Тем самым устанавливая и границы государственного вторжения в сферу прав человека. В отношении тех прав человека и гражданина для которых в соответствующих случаях могут устанавливаться некоторые ограничения, так называемых относительных, российская Конституция определяет критерии и границы ограничений.

Зачастую в российской науке конституционного права понятия «право» и «свобода» рассматриваются либо как равнозначные, либо как различающие правомочия личности. В принципе **по своей юридической природе права и свободы человека идентичны** как гарантированные государством возможности, позволяющие каждому человеку самостоятельно избирать вид и меру своего поведения.

Вместе с тем, из анализа текста Основного Закона видно, что свобода подчеркивает более широкие возможности выбора вида и меры поведения личности, не акцентируя их результат: «каждому гарантируется свобода мысли и слова» (ст. 29 Конституции РФ), и др., и предполагает невмешательство со стороны государства и других субъектов права.

Таким образом, можно сказать, что **конституционные права** – это юридически признанные возможности человека избирать вид и меру своего поведения, необходимым условием реализации которых является исполнение соответствующей (корреспондирующей) юридической обязанности государства. Как, правило, юридические возможности человека и гражданина совершать определенные действия, направленные на реализацию права, предполагают конкретный результат, например, «граждане Российской Федерации имеют право

участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей» (ч. 1 ст. 32).

В отличие от прав **конституционные свободы** – это юридически признанные правомочия индивида самостоятельно избирать вид и меру своего поведения, которые он может реализовывать, не вступая в правоотношения с органами государства и его должностными лицами, другими субъектами права. Вместе с тем, в конституционном праве России, также, как и в зарубежных странах, нередко права и свободы объединяются в понятии «права человека». В российской науке конституционного права категории «право» и «свобода» рассматриваются либо как равнозначные, либо как различающие правомочия личности. Резкое разграничение между правами и свободами провести трудно, да и не всегда нужно. Зачастую всю сферу политических прав (с четко определенными правомочиями) именуют свободами. И все-таки, основания для некоторой условности их различия можно найти в тексте Конституции РФ. В частности, «Каждому гарантируется свобода совести, свобода 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» (ст. 28); «Каждому гарантируется свобода мысли и слова» (ч. 1 ст. 29) и «Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом» (ч. 4 ст. 29) или «Труд свободен. Каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию» (ч. 1 ст. 37).

Если, например, ст. 29 Конституции РФ провозглашает, что каждому (имеется в виду – российским гражданам, иностранцам и апатридам) гарантируется свобода мысли и слова», то следует отметить, что понятие «свобода слова» в большинстве международных договоров о правах человека отсутствует. Например, Всеобщая декларация прав человека провозглашает право на свободу убеждений и на свободное выражение их (ст. 19). Статья 9 Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. закрепляет за каждым человеком право на свободу мысли, совести и религии, включающее в себя свободу менять свою религию или убеждения и свободу исповедовать свою религию или придерживаться убеждений как индивидуально, так и сообща с другими, публичным или частным образом, в богослужении, учении и выполнении религиозных и ритуальных порядков (ст. 9).

Причем свобода, по смыслу ст. 29 Конституции РФ, в равной мере гарантирует как активную форму ее использования, т.е. право обращаться к другим лицам или в иной форме выражать свои мысли, так и пассивную, т.е. право знакомиться с мыслями других лиц, выслушивать или в иной форме воспринимать их.

Установленные ч. 2 ст. 29 Конституции РФ ограничения свободы слова обязательно надо рассматривать в тесной связи с другими конституционными нормами и принципами, которые служат той же цели, прежде всего это ч. 3 ст. 17 устанавливающая, что «осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц», и ч. 3 ст. 55, прямо указывающая, что **«права и свободы граждан могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».**

Ст. 56 Конституции РФ закрепляет:

«1. В условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия.

2. Чрезвычайное положение на всей территории Российской Федерации и в ее отдельных местностях может вводиться при наличии обстоятельств и в порядке, установленных федеральным конституционным законом.

3. Не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные статьями 20, 21, 23 (часть 1), 24, 28, 34 (часть 1), 40 (часть 1), 46–54 Конституции Российской Федерации».

Это касается в первую очередь так называемых личных прав, права на жизнь, охраны достоинства личности, неприкосновенности частной жизни, защиты своей чести и доброго имени, права на жилище, права на судебную защиту, запрета в отношении пыток и насилия, и др.

Конституционный Суд РФ выработал универсальные критерии, необходимые при оценке и прежде всего осуществляемой в рамках судебно-конституционного контроля допустимости вводимых ограничений прав и свобод человека. **Возможные ограничения** накладываются федеральным законом, исходя из общих принципов права, и должны отвечать требованиям справедливости, быть адекватными, пропорци-

ональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе частных и публичных прав и законных интересов других лиц, носить общий и абстрактный характер, не иметь обратной силы и не затрагивать само существо конституционного права, т.е. не ограничивать пределы и применение основного содержания соответствующих конституционных норм. Таким образом, ограничение права – это действительно законодательно санкционированное ограничение условий и возможностей притязать на благо, а не уменьшение самого блага, величина и качество которого представляют величину в достаточной мере постоянную.

Еще раз подчеркнем, что конституционные права, свободы составляют основу прав, свобод, устанавливаемых нормами иных отраслей права. Они имеют всеобщий характер, поскольку закрепляются за каждым человеком и гражданином, а не за узкими группами субъектов. Также они обеспечены повышенной защитой государства. Конституционные права, свободы – неотъемлемые основные полномочия человека, гражданина, установленные Конституцией РФ в соответствии с целями развития общества, признаваемые в качестве естественных, принадлежащих каждому от рождения, или производных, принадлежащих каждому гражданину России.

Исходя из понимания юридической природы Конституции РФ как акта «прямого действия» и транснациональной сущности самих общепризнанных прав и свобод человека, права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Это имеет системообразующее и целеполагающее значение как для конституционного регулирования положения личности в обществе и государстве, так и для развития всей государственно-правовой системы РФ.

Под **непосредственным действием прав и свобод** следует понимать уникальный правовой эффект, сложное состояние неотъемлемой принадлежности основных общепризнанных прав и свобод каждому человеку и гражданину и обусловленную этим постоянную, непрерывно и непосредственно действующую статусно-правовую связь каждого человека и гражданина с индивидуальными и коллективными членами гражданского общества, с государством и его публичными институтами. Тем самым непосредственно действующим правам и свободам личности корреспондируют обладающие такими же юридическими качествами (непосредственно действующих) обязанности государства по признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина.

Наряду с естественным образом присущим непосредственному действию прав и свобод динамическим аспектом (проявляющимся в возможности для человека и гражданина непосредственного правоупотребления) в нормативном положении ст. 18 Конституции РФ проявляется также статический аспект: права и свободы, обладая качествами субъективных, – что является одной из решающих предпосылок их непосредственного действия, – составляют в то же время в своем системном единстве конституционный статус человека и гражданина. Конституционный Суд трактует непосредственное действие прав и свобод человека как общую гарантию их равенства и важнейший элемент правового статуса личности в демократическом обществе¹. На этом уровне основные права и свободы проявляют себя не просто как отдельные возможности, имеющие относительно обособленное значение, но и обнаруживают свою нормативную значимость, в том числе как единый комплекс правовых возможностей в контексте основополагающего принципа взаимоотношений индивида с обществом и государством.

Наряду с субъективными правами как мерами возможного поведения существуют и **обязанности, т.е. меры должного поведения человека в обществе**. Обязанности необходимы для поддержания жизнеспособности государства и порядка в нем. Обязанности в принципе не предлагают возможность выбора, но, однако, границы выбора, хотя и узкие, все же есть. Следует при этом помнить, что отличие конституционных прав и свобод от обязанностей носит принципиальный характер: **за неисполнение обязанностей могут быть применены санкции**, нежелание же использовать принадлежащие индивиду права и свободы не преследуется по закону. Таким образом, конституционные обязанности человека и гражданина – выраженные в конституционных нормах притязания конкретного государства к поведению любых лиц, находящихся на его территории, либо к поведению граждан данного государства независимо от места их нахождения.

Конституционные обязанности закреплены также в гл. 2 Конституции РФ – «Права и свободы человека и гражданина». В ч. 2 ст. 6 установлен принцип равенства обязанностей: «Каждый гражданин РФ обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией РФ».

Обязанность соблюдения Конституции РФ (и законов РФ) касается каждого, находящегося на территории России. Эта норма как

¹ См. Постановление КС РФ от 11.03.2008 г. № 4-П. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Pages/default.aspx>.

самостоятельная в Конституции РФ не сформулирована, но она вытекает из смысла и содержания Основного Закона страны. Если в стране не будут соблюдаться законы и существовать режим законности, то все провозглашенные права и свободы личности останутся пустыми декларациями.

Согласно ч. 2 ст. 15 Конституции РФ, «органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы». Это самая главная обязанность, лежащая на гражданах. Ее не следует ограничивать только Конституцией РФ и собственно законодательными актами. В ней заложено более широкое содержание, которое можно определить, как законопослушание. А это значит, что граждане обязаны также соблюдать законы и подзаконные акты субъектов Федерации, акты местного самоуправления. По существу, речь идет о соблюдении действующего российского законодательства, которое включает акты не только высшей юридической силы.

Виды конституционных обязанностей:

1) общие конституционные обязанности (соблюдение Конституции РФ и федерального законодательства, сохранение нормальной окружающей среды на территории РФ, сохранение исторического и культурного наследия, памятников истории, культуры и природы, уплата установленных законодательством налогов и сборов) несут все лица, находящиеся на территории РФ;

2) специальные конституционные обязанности (взаимные обязанности родителей и детей, воинская обязанность) возлагаются только на граждан РФ, отдельные категории граждан.

Признаки конституционных обязанностей граждан РФ: 1) они имеют своей целью охрану, защиту и развитие социальных ценностей; 2) обеспечивают реализацию личных и общественных интересов; 3) имеют высшую юридическую силу.

К конституционным обязанностям человека и гражданина относятся:

1. Соблюдение Конституции РФ и законов РФ (ст. 15, ч. 2) – обязанность каждого.

2. Уважение прав и свобод других лиц (ст. 17, ч. 3) – обязанность каждого.

3. Забота о детях и нетрудоспособных родителях (ст. 38, ч. 2, 3) – обязанность граждан РФ.

4. Получение основного общего образования (ст. 43, ч. 4) – обязанность граждан РФ.

5. Забота о памятниках истории и культуры (ст. 44, ч. 3) – обязанность каждого.

6. Уплата законно установленных налогов и сборов (ст. 57) – обязанность каждого.

Конституционная обязанность платить налоги и сборы носит всеобщий характер и распространяется на всех независимо от гражданства физических лиц, места и законодательства создания организации. Вместе с тем в зависимости от резидентуры налогоплательщика (места его постоянного проживания или деятельности) объем обязанности по уплате конкретных налогов может быть неодинаковым. Освобождение от уплаты налогов является исключением из принципа всеобщности налогообложения – льготой. Только законодатель вправе определять (сужать или расширять) круг лиц, на которых распространяются налоговые льготы. Из статьи 57, рассматриваемой во взаимосвязи с положениями ч. 2 ст. 6, ч. 2 ст. 8 и ч. 1 ст. 19 Конституции РФ, выводится конституционный принцип равенства налогообложения. Это означает, что налоговое бремя должно распределяться равным образом; каждый налогоплательщик находится в равном положении перед налоговым законом, а форма собственности не может быть критерием для статусной или иной дифференциации в налоговой сфере.

7. Охрана природы и окружающей среды (ст. 58) – обязанность каждого.

8. Защита Отечества (ст. 59) – обязанность граждан РФ.

На военную службу призываются все граждане мужского пола в возрасте от 18 до 27 лет, не имеющие права на освобождение или отсрочку от призыва. Предусматривается возможность поступления мужчин и женщин на военную службу по контракту. За уклонение от призыва на военную службу установлена уголовная ответственность. Отдельным представителям талантливой молодежи (до 500 человек ежегодно) предоставляется право на отсрочку от призыва на военную службу. Граждане, убеждениям которых или их вероисповеданию противоречит несение военной службы, имеют право на замену военной службы альтернативной гражданской.

Таким образом, единство прав, свобод и обязанностей человека и гражданина закреплено в тексте Основного Закона Российской Федерации. Причем, развитие демократии, прав и свобод человека и гражданина неразрывно связаны с развитием государства.

§ 3. Основания классификации конституционных прав и свобод

При изучении прав человека, как и многих других явлений, необходима систематизация. Безусловно, она огрубляет разнообразие действительности, но позволяет глубже проникнуть в суть вещей.

Основы систематизации прав человека были заложены в Пактах 1966 г., перечень прав, который содержится в них, восприняты большинством государств мира, которые ратифицировали эти Пакты. Именно в 1966 г. положения Всеобщей декларации прав человека обрели нормативную форму в двух Пактах о правах человека: Международном пакте о гражданских и политических правах и Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (принятые 16 декабря 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН). Данные пакты развивают, углубляют и конкретизируют основные положения Всеобщей декларации прав человека.

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, а также Международный пакт о гражданских и политических правах и его два факультативных протокола в совокупности с Всеобщей декларацией прав человека составляют **Международный билль о правах человека** (Международную хартию прав человека), где закреплены основные, принципиальные, базовые положения, опираясь на которые, каждое государство регулирует свое национальное законодательство. Важную роль в развитии права в области прав человека также играют договоры, касающиеся сотрудничества государств в борьбе с массовыми нарушениями прав человека (геноцид, дискриминация, расизм, апартеид) и защищающие права присущие как народу в целом, так и каждой отдельной личности. Массовые и грубые нарушения прав человека являются международными преступлениями.

Эти международные документы, закрепили основные права, содержащиеся в некоторых конституциях государств до их принятия, а затем включенные в иных странах в соответствии с ними.

В Международном пакте о гражданских и политических правах объединены права, относящиеся к человеку как личности (например, неприкосновенность личности, свобода передвижения), и политические права гражданина как члена государственно организованного политического сообщества (свобода объединения, избирательные права и др.). Он содержит следующие статьи, закрепляющие права и утверждающие запреты:

- право на жизнь (ст. 6);
- запрет применения пыток и жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (ст. 7);
- запрет содержания в рабстве и подневольном состоянии (ст. 8);
- запрет принудительного труда (ст. 8, п. 3);
- право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 9 и 11);
- право на свободу передвижения и место жительства (ст. 12);
- право на справедливое публичное разбирательство в суде (ст. 14);
- право на признание правосубъектности (ст. 16);
- право на невмешательство в личную жизнь (ст. 17);
- свобода мысли, совести и религии (ст. 18);
- право на свободное выражение своего мнения (ст. 19 и 20);
- право на собрания и свободу ассоциаций (ст. 21 и 22);
- право на вступление в брак и право создавать семью (ст. 23);
- запрет дискриминации (ст. 26);
- особые права этнических, религиозных и языковых меньшинств (ст. 27) и др.

Государства – участники Пакта о гражданских и политических правах могут отступать от своих обязательств только в случае чрезвычайного положения. Эти отступления не могут затрагивать права на жизнь, запрещение пыток, рабства и принудительного труда. Этот Пакт закрепил принцип современного международного права, в соответствии с которым определенные права и свободы должны соблюдаться в любой ситуации, включая периоды вооруженных конфликтов.

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах утверждает права человека:

- на труд (ст. 6);
- на создание профсоюзов и вступление в них (ст. 8);
- на социальное обеспечение (ст. 9);
- охрану семьи (ст. 10);
- право на достаточный жизненный уровень (ст. 11);
- на охрану здоровья (ст. 12);
- на образование (ст. 13);
- право на участие в культурной жизни и право на пользование результатами научного прогресса и защиту интересов, вытекающих из творческой авторской деятельности (ст. 15).

Хотя объединение в одной классификационной единице личных и политических прав принято далеко не всеми государствами, а некоторые не принимают выделение социальных или экономических прав.

Отрицательное отношение ряда стран к социально-экономическим правам отразилось на том, что данным Пактом не предусматривалось создание такого международного контрольного механизма, как Пактом о гражданских и политических правах.

Вместе с тем, как подчеркивает В.Е. Чиркин, правовое положение личности в конкретной стране и группах стран имеет и не может не иметь свои особенности. Зачастую такие особенности носят объективный характер, будучи обусловлены своеобразием различных стран и правовых систем. Но иногда особенности отдельных «страновых» правовых систем и определенных моделей правового регулирования в группах государств исходят из иных концепций, основаны на таких социокультурах, которые выходят за пределы общих принципов Пактов 1966 г. (такие явления имеют место и в мусульманском праве, и, например, в отдельных странах Тропической Африки). В результате отношения некоторых моделей прав человека, наряду с процессами сближения (а обычно только это отмечается в научной литературе), приобретают несовместимый и даже антагонистический характер.

В условиях современного разнополярного мира одни и те же юридические формулировки о правах человека, в том числе те, которые содержатся в Пактах 1966 г. и вне их (например, положение о высшей ценности человека, которое есть в ст. 2 Конституции РФ 1993 г. и в ст. 6 Конституции Исламской Республики Иран 1979 г. с существенными поправками 1989 г.), имеют вовсе не одно и то же социальное содержание (для Ирана эта ценность определяется прежде всего служением воле Аллаха).

В принципе в мусульманском праве права человека признаются, говорится о мусульманской концепции прав человека и даже о мусульманской справедливости. Но это относится не к каждому человеку. Основные законы стран мусульманского фундаментализма исходят из коранических установок о неравенстве граждан в связи с их верой (полными правами могут обладать только «правоверные» – мусульмане, только они могут иметь гражданство государства, занимать различные должности). Утверждается также «прирожденное» неравноправие женщин и мужчин (иногда, впрочем, в конституциях продвинутых стран говорится, что женщины и мужчины равны, но с оговоркой – «по шариату», а шариат такое равенство принципиально отвергает). Неравны лица, принадлежащие к разным племенам (благородным и иным), и даже приверженцы одного и того же ислама – сунниты и шииты¹.

¹ См.: Чиркин В.Е. Современные глобальные модели основных прав человека: новый подход. С. 132–136.

Различия в моделях прав человека определяются сущностью правовой системы. Права человека (равно как и обязанности) являются одним из элементов этой системы, которые следуют закономерностям системы в целом. Поэтому понять глубинную сущность прав человека, можно, лишь изучив суть самой правовой системы.

В России в учебных целях используется выделение **четырёх видов основных прав человека и гражданина** (взятых вместе, но затем сопровождающихся оговорками, что определенные права принадлежат только гражданину): равноправие в его различных формах (гендерное, этническое, независимо от социального положения и др.), личные права (на жизнь, неприкосновенность личности, жилища и др.), политические права (избирательные права, свобода слова, объединения и др.), социально-экономические и культурные права (право собственности, право на забастовку, свобода литературного, научного и других видов творчества и т.д.). В последние годы в дискуссионном порядке в некоторыми учеными, помимо **индивидуальных прав, выделяются коллективные права** (например, право наций на самоопределение) и права, осуществляемые коллективно (например, право на забастовку).

Понятно, что вышеназванные виды прав относятся не только к различным сферам жизнедеятельности человека, но и к различным историческим эпохам по времени своего возникновения. В настоящее время существует разнообразное и довольно **противоречивое подразделение прав человека на поколения**, под которыми понимают основные этапы их развития, связанные с формированием представлений о содержании прав.

Первый генеральный секретарь Международного института прав человека в г. Страсбурге ввел в 1970-х гг. понятие «трех поколений прав человека»¹. Три поколения прав человека, по его мнению, соотносятся с тремя идеалами Французской революции: свободой, равенством и братством. Конечно это лишь упрощенное отображение чрезвычайно сложного исторического периода, но дает возможность создать систему развития прав человека в контексте развития государства и общества.

Первое поколение включает личные права, вытекающие из естественных прав и созданных на основе позитивного права политических прав. Они находят свою конкретизацию в законодательстве демократических государств. Речь идет о личных (гражданских) и политических

¹ Vasak K. Human Rights: A Thirty-Year Struggle: the Sustained Efforts to give Force of law to the Universal Declaration of Human Rights. UNESCO Courier 30:11. Paris : United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization, November 1977.

правах: право на свободу вероисповедания, на участие в управлении государственными делами, на равенство перед законом и судом, на жизнь, свободу и безопасность лица, от своевольного (незаконного) ареста, задержание. Эти права выразили так называемую «негативную свободу», т.е. они обязали государство воздерживаться от вмешательства в сферу личной свободы.

В современных условиях в связи с революционными изменениями в сфере коммуникаций, обусловленных внедрением новых информационных технологий, есть основания говорить о расширении личных прав человека, а именно, об информационной безопасности личности и предотвращении несанкционированного доступа к личной информации.

Права первого поколения признаются международными и национальными документами, неотчуждаемыми и не подлежащими ограничениям. Некоторые западные конституционалисты именно эти права рассматривают в качестве собственно прав человека, считая, что права второго и третьего поколений – всего лишь социальные притязания, направленные на перераспределение национального дохода в пользу социально слабых.

Второе поколение экономических, социальных и культурных прав ведет свое начало от социалистической традиции, которая наметилась среди сенсимонистов во Франции в начале XIX в. Второе поколение прав человека воспринимается в более положительном («право на»), чем в негативном («свобода от») плане. Эти права требуют вмешательства государства в обеспечение равного участия в производстве и распределении соответствующих ценностей. Показательными для их характеристики являются права человека, изложенные в ст. 22–27 Всеобщей декларации прав человека. Другими словами, права второго поколения в своей основе являются требованиями социального равенства и корреспондируют идее социального государства. С другой стороны, если один человек имеет право, другие обязаны уважать это право, но правительствам не хватает ресурсов, необходимых для выполнения обязанностей, вытекающих из предполагаемых прав второго и третьего поколения граждан. По мнению американского профессора Ч. Кеслера, признание социально-экономических товаров «правами», по своей сути создает связанную концепцию «обязанностей» государства, чтобы другие граждане принуждались правительством к тому, чтобы передавать вещи другим людям для выполнения этих новых прав.

Идея **прав третьего поколения** начала формироваться через обострение глобальных мировых проблем после Второй мировой

войны. По мнению Е.А. Лукашевой, особенность этих прав заключается в том, что они являются коллективными и могут реализовываться общностью (ассоциацией)¹. Большинство ученых к третьему поколению прав относит коллективные права, основанные на солидарности: право на развитие, на мир, независимость, самоопределение, территориальную целостность, суверенитет, на свободу от колониального гнета, право на достойную жизнь, на здоровую природную среду, на общее наследие человечества, на коммуникацию. Между двумя первыми и третьим поколениями прав человека есть взаимозависимость, осуществляемая через принцип: реализация коллективных прав не должна ограничивать права и свободы личности.

Существуют и другие точки зрения. Так, например, считается, что третье поколение прав человека охватывает права (специальные права) тех категорий граждан (детей, женщин, молодежи, людей преклонного возраста, представителей национальных и расовых меньшинств и др.), которые по социальным, политическим, физиологическим и другим причинам не имеют равных с другими гражданами возможностей реализации общих для всех людей прав и свобод, и через это нуждаются в поддержке государства и международного сообщества². Однако легитимация таких прав в качестве прав человека связана с опасностью размывания исходной идеи естественных прав.

Третье поколение прав получило свое выражение в статье 28 Общей Декларации прав человека ООН, которая провозглашает, что «каждый имеет право на общественный и международный порядок, в котором права, изложенные в этой Декларации, могут быть полностью реализованы». В любом случае, третье поколение солидарных прав базируется на двух предыдущих поколениях прав, связывает их между собой и по-новому их концептуализирует. Однако лучше всего рассматривать это поколение как продукт в стадии формирования.

Еще в 90-е гг. прошлого века стали даже говорить о **четвертом поколении прав**, необходимость защиты которых обнаружилась в условиях научно-технического прогресса в области генной инженерии, медицины и биомедицины. Права человека, предусматривающие возможность распоряжаться своим телом, изменять свою телесную субстанцию и имеющие сугубо личностный характер, предлагается определять, как соматические (от греч. soma – тело). Соматические права –

¹ Права человека : учебник / под ред. Е.А. Лукашева. 2-е изд., перераб. М. : Норма : ИНФРА-М, 2011. С. 73–75.

² Поленина С.В. Права женщин в системе прав человека: международный и национальный аспект. М. : Ин-т гос. и права РАН, 2000. С. 8–10.

группа прав, «которые основываются на фундаментальной мировоззренческой уверенности в «праве» человека самостоятельно распоряжаться своим телом: осуществлять его «модернизацию», «реставрацию» и даже «фундаментальную реконструкцию», изменять функциональные возможности организма и расширять их технико-агрегатными либо медикаментозными средствами»¹ М.П. Авдеенкова и Ю.А. Дмитриев называют такую категорию прав как «право на физическую свободу»². Некоторые, например, Г.Б. Романовский перечень прав четвертого поколения ограничивают правом на самоубийство, на эвтаназию.

Это разнообразие взглядов свидетельствует как об актуальности, так и о неопределенности мировой и российской доктрины относительно единой системы прав человека. Некоторые из вышеуказанных подходов слишком узкие в научном плане, другие – не отвечают сегодняшним условиям развития общества, злободневной необходимости, третьи – объединяют права третьего поколения с четвертым. При этом взаимоотношения государства и личности в историческом генезисе через поколения права человека показывают, что по мере развития прав личности их количество и распространение в различные сферы общественной и социальной жизни увеличивается.

Вторая Всемирная конференция по правам человека (Вена, 25 июня 1993 г.) выступила против различия между гражданскими и политическими правами (отрицательными правами) и экономическими, социальными и культурными правами (позитивными правами), стремясь положить конец их качественному разделению, приняла Венскую декларацию и Программу действий. В которой еще раз подчеркнуто, что «все права человека универсальны, неделимы, взаимозависимы и взаимосвязаны. Международное сообщество должно относиться к правам человека глобально, на справедливой и равной основе, с одинаковым подходом и вниманием. Хотя значение национальной и региональной специфики и различных исторических, культурных и религиозных особенностей необходимо иметь в виду, государства, независимо от их политических, экономических и культурных систем, несут обязанность поощрять и защищать все права человека и основные свободы»³.

¹ Крусс В.И. Личностные («соматические») права человека в конституционном и философско-правовом измерении: к постановке проблемы // Государство и право. М. : Наука, 2000. № 10. С. 43.

² Авдеенкова М.П., Дмитриев Ю.А. Право на физическую свободу // Государство и право. 2005. № 3. С. 13–22.

³ Венская декларация и Программа действий. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/viendec93.shtml.

Напомним, что конституционные права и свободы есть представленная Конституцией РФ возможность поведения человека и соответствующая ему обязанность государства, физических и юридических лиц не нарушать, не препятствовать реализации этих прав и свобод.

Согласно Конституции РФ характерной особенностью личных прав и свобод является принадлежность их на равном основании всем физическим лицам, находящимся на территории России, независимо от того является ли то или иное лицо гражданином, иностранцем или лицом без гражданства.

К личным правам относятся:

- право на жизнь (ст. 21);
- право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22);
- право на неприкосновенность личной жизни, личную и семейную тайну, защиту чести и доброго имени (ст. 23 п. 1);
- право на тайну переписки, телефонных переговоров, телеграфных и иных сообщений (ст. 23 п. 2);
- право на неприкосновенность жилища (ст. 25);
- право определять и указывать свою национальность (ст. 26 п. 1);
- право на пользование родным языком (ст. 26 п. 2);
- свобода передвижения, выбора места пребывания и жительства (ст. 27 п. 1) (эта свобода, естественно, имеет ограничения для неграждан России);
- свобода совести (ст. 28);
- свобода мысли (ст. 29 п. 1);
- право на охрану семьи, материнства и детства (ст. 38);
- право на рассмотрение дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено (ст. 47 п. 1);
- право на рассмотрение дела судом с участием присяжных заседателей (ст. 47 п. 2);
- право на квалифицированную юридическую помощь (ст. 48 п. 1);
- право пользоваться помощью адвоката с момента задержания, заключения под стражу (ст. 48 п. 2);
- презумпция невиновности (ст. 49 п. 1);
- право на пересмотр приговора вышестоящим судом, право просить о помиловании или смягчении наказания (ст. 50 п. 3);
- право отказаться от свидетельствования против себя самого, своего супруга или близких родственников (ст. 51 п. 1);
- право потерпевших на доступ к правосудию и компенсации ущерба (ст. 52);

– право на возмещение государством вреда, причиненного органами государственной власти или их должностными лицами (ст. 53).

Содержанием **политических прав и свобод** гражданина является политическая активность, общественная деятельность человека. Поэтому подавляющее число прав и свобод принадлежит только гражданам Российской Федерации. Реализуя их, граждане участвуют в общественно-политической жизни, в управлении государством. В частности, в Конституции РФ закреплены:

– свобода слова, право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию законными способами (ст. 29); цензура запрещается;

– право на объединение в общественные организации, свобода деятельности которых гарантируется при соблюдении требований ст. 13 Конституции РФ;

– право на собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирование (ст. 31);

– право участвовать в управлении делами государства непосредственно или через представителей (ст. 32 п. 1);

– право избирать и быть избранным (ст. 32 п. 2);

– равный доступ к государственной службе (ст. 32 п. 4);

– право участвовать в отправлении правосудия (ст. 32 п. 5);

– право на обращения (индивидуальные и коллективные) в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33).

Широкий набор прав, так называемого, второго поколения (права на труд, отдых, образование, медицинскую помощь) был закреплен еще в Конституции СССР 1936 г.

Статья 7 Конституции РФ 1993 г. устанавливает:

«1. Российская Федерация – **социальное государство**, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

2. В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты». Соответственно Россия признает социальные, экономические и культурные права и свободы, которые

принадлежат как гражданам, так и другим лицам, они определяют материальные и культурные средства, обеспечивающие жизнь и деятельность человека на надлежащем уровне. К этой группе относятся:

- право на предпринимательскую деятельность (ст. 34);
- право на частную собственность (ст. 35);
- право на свободный труд (ст. 37 пп. 1–3);
- право на забастовку, как способ решения трудовых споров (ст. 37 п. 4);
- право на отдых (ст. 37 п. 5);
- право на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, пособия на детей и т.д. (ст. 39 п. 1);
- право на пособие по безработице (ст. 37 п. 3);
- право на жилище (ст. 40);
- право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41);
- право на благоприятную окружающую среду (ст. 42);
- право на образование (ст. 43);
- свобода творчества (ст. 44);
- право на охрану интеллектуальной собственности (ст. 44);
- право на участие в культурной жизни, доступ к культурным ценностям (ст. 44 п. 2);
- право на возмещение материального вреда, причиненными незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти и должностными лицами (ст. 53), а также возмещение ущерба, причиненного здоровью человека или его имуществу экологическим правонарушением (ст. 42).

Данная классификация в Конституции не указана, но нормы Основного закона, регулирующие права и свободы человека, расположены в тексте Конституции в соответствии с приведенной классификацией. Перечень прав и свобод, закрепленных конституционно, не является исчерпывающим и не умаляет других прав, не названных в Конституции.

Рассмотрим, например, содержание ст. 34 Конституции РФ. Учеными неоднократно высказывалось мнение рассматривать право на предпринимательство как одно из равноценных правомочий конституционного статуса личности, как предметную форму конкретизации понятия экономической свободы. Особенностью данного права – по отношению к другим статусным элементам – является его органическая связь с правом частной собственности, в значительной мере определяющим специфику предпринимательских правомочий. В юридической

литературе обращено внимание на двойственную природу конституционного права на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Двойственность означает наличие у него двух сторон – публично-правовой и частно-правовой. Демонстрируя свое публично-правовое содержание, норма ч. 1 ст. 34 Конституции РФ действует в сфере отношений между государством и индивидом, определяя объем гарантируемой экономической свободы. Когда же данная норма обнаруживает свое частно-правовое содержание, она проявляет свою генетическую связь с частно-правовыми нормами гражданского законодательства и в силу этого может действовать и в сфере частных («горизонтальных») отношений. С точки зрения Н.С. Бондаря, двойственность возникает в силу того, что Конституция сочетает в рамках института социально-экономических прав два внутренне противоречивых принципа: принцип рыночной свободы и принцип социальной справедливости. Сложная юридическая природа конституционного права на предпринимательскую и иную экономическую деятельность объясняется также тем, что оно выполняет триединую функцию: учредительную, правонаделительную (общедозволительную) и охранительно-стимулирующую¹.

Таким образом, очевидно, что Конституция РФ понимает права человека значительно шире, чем только гражданские и политические права – права первого поколения. Из конституционно закрепленного в ст. 7 Основного Закона принципа социального государства в его системной связи со ст. 2, 17, 18 и другими вытекает, что обязанность признания распространяется также на права второго поколения – экономические, социальные и культурные, равно как и на права третьего поколения (права солидарности), – право на развитие, право на здоровую окружающую среду, право на мир, право на владение общим наследием человечества, и др.

При этом еще раз напомним, что права гражданина – совокупность субъективных прав гражданина данного государства, предусмотренных действующим национальным (внутригосударственным) законодательством. А права личности – свобода воли личности в ее предметно-содержательном выражении, проявляющаяся в возможности пользования по своему усмотрению конкретными социальными материальными и духовными благами в определенных состоянием общественных отношений пределах, а также представлениях личности о

¹ Конституция Российской Федерации : комментарий. URL: <http://constf.ru/razdel-1/glava-2/st-34-krf>.

своей свободе и ее пределах, отражающих систему ценностно-нормативной ориентации и регуляции поведения людей в обществе. В целом, можно констатировать, что в Российской Федерации существует единая система прав: личные, экономические, политические, социальные, культурные права равноценны, т.е. отсутствует иерархия прав.

Права и свободы человека не есть сугубо правовая проблема. В ней синтетически переплетаются правовые, политические, мировоззренческие, моральные, философские и другие аспекты, что придает дополнительную сложность ее решению, ибо требует многоуровневого и многогранного исследования. Кроме того, современное состояние проблемы, как на уровне теоретического осмысления, так и практической значимости, можно адекватно оценить при условии выявления исторической ретроспективы и перспективы. Проблема прав и свобод человека не является изобретением современной эпохи, достоянием той или иной отдельной цивилизации. Можно сказать, что она относится к числу вечных проблем человечества.

ГЛАВА II. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ГАРАНТИИ ПРАВ И СВОБОД ЛИЧНОСТИ И МЕХАНИЗМЫ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ

§ 1. Гарантии конституционных прав и свобод личности

Ш.Л. Монтескье писал: «Когда я приезжаю в страну, я интересуюсь не тем, есть ли там хорошие законы, а тем, исполняются ли те, которые есть, так как хорошие законы имеются везде»¹. В современном варианте этому корреспондирует один из основополагающих принципов конституционного статуса личности – принцип гарантированности прав и свобод человека и гражданина, в соответствии с которым на государство возлагаются обязанности обеспечить реализуемость прав и свобод граждан, возможность для них реально пользоваться теми благами, которые предусмотрены в Конституции РФ. Напрямую он закреплен в ч. 1 ст. 45 «государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется» и тесно взаимосвязан с частью 1 ст. 17 Конституции РФ. Основные гарантии прав и свобод человека и гражданина предусмотрены в ст. 45–64 Конституции РФ и в законодательных актах, конкретизирующих конституционные положения о правах и свободах.

Гарантия (от фр. *garantie*) – ручательство, поручение, обеспечение, условие, обеспечивающее что-либо. Именно гарантии придают реальный, действующий характер конституционным правам и свободам, они необходимы и для того, чтобы без законных оснований человек не мог быть ограничен в своих правах и свободах.

Гарантии конституционного статуса личности – это те условия и средства, с помощью которых обеспечиваются реализация и защита основных прав и свобод граждан. Обязанность гарантировать основные права и свободы возлагается, согласно ст. 45 Конституции РФ, на государство и всю систему государственной власти.

Профессор С.А. Авакьян под **гарантиями** предлагает понимать материальные, организационные, духовные и правовые условия и предпосылки, делающие реальностью осуществление основных прав и свобод, исполнение обязанностей человека и гражданина и обеспечивающие их охрану от незаконных ограничений и посягательств².

Конечно, условия могут выступать лишь некой средой, предпосылкой, от которой зависит осуществление прав человека и гражда-

¹ Montesquieu. Notes sur l'Angleterre // Oeuvres Completes. Editions du Seuil. 1964. P. 246.

² Авакьян С.А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. С. 178.

нина, но одних их недостаточно для полного обеспечения прав и свобод человека. Для достижения этих целей требуется наличие специального механизма, позволяющего реализовывать права и свободы. В связи с этим представляется обоснованным подход ученых, включающих в понятие гарантии не только условия, но и средства, способы, позволяющие воплотить права и свободы в жизнь. Так, Н.В. Витрук, определяя гарантии как общие условия и специальные (юридические) средства, которые обеспечивают правомерную реализацию прав и свобод, а в необходимых случаях их охрану, отмечает, что в данную категорию следует включать исключительно положительно действующие условия и средства, которые обеспечивают их фактическую реализацию и надежную охрану и защиту для всех и каждого¹. При этом условия и средства должны действовать синхронно.

Функциональным предназначением гарантий является обеспечение, фактическая реализация прав, свобод и законных интересов людей, а также предупреждение их нарушений и защита (в случае их нарушения).

Формирование гарантий зависит от условий – от политико-правовой и социально-экономической ситуации в государстве и обществе. При этом способы и средства осуществления прав и свобод выступают ядром механизма их реализации. К средствам можно отнести материальные источники обеспечения прав личности (соответствующие нормы права, государственные органы и т.п.). В свою очередь способы – это основанные на средствах определенные приемы, пути, действия, процедуры по осуществлению прав и свобод. В итоге гарантии представляют собой не просто совокупность разрозненных элементов, а образуют достаточно слаженную, сбалансированную систему, элементы которой взаимосвязаны и взаимозависимы.

Система гарантий прав и свобод в Российской Федерации достаточно обширна и включает **общие и специальные (юридические) гарантии** – собственно правовые средства и способы реализации и защиты прав и свобод.

К общим гарантиям можно отнести:

а) социально-экономические (материальные) гарантии (единство экономического пространства, стандарт экономической обеспеченности прав, свобод и обязанностей для каждого гражданина, свобода экономи-

¹ Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. М. : Инфра-М, 2017. С. 305.

ческой деятельности, признание и защита равным образом частной, государственной, муниципальной и иной форм собственности, пенсионное обеспечение, и др.);

б) политические гарантии (демократический характер власти и соответствующий государственный режим, обеспечивающие политическую стабильность, высокий уровень политической культуры власти, личности, различных институтов гражданского общества);

в) духовные гарантии (идеологическое многообразие, запрет на разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни, общедоступность и бесплатность основного общего образования, и др.);

г) организационные гарантии (система органов и должностных лиц – государственных и местного самоуправления для осуществления мер процедурного, режимного, контрольного и иного характера с целью обеспечения, защиты прав и свобод, выполнения гражданами своих обязанностей);

д) юридические гарантии.

Юридические гарантии в свою очередь делятся на две группы: **формально-юридические и институциональные гарантии.**

Формально-юридические гарантии заключаются в нормативном закреплении (непосредственно в Конституции РФ и в других законах) положений, направленных на обеспечение прав и свобод (провозглашение прав и свобод высшей ценностью в качестве одной из основ конституционного строя, определение соблюдения прав и свобод человека в качестве основной обязанности государства (ст. 2 Конституции РФ), закрепление основных прав и свобод на уровне (гл. 2) и признание общепризнанных норм и принципов международного права (в том числе международных стандартов в области прав человека) составной частью российской правовой системы (ч. 4 ст. 15), запрет применения любых неопубликованных нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина (ч. 3 ст. 15), установление равенства каждого перед законом и судом (ч. 1 ст. 19), закрепление за Президентом РФ функции гаранта Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина (ч. 2 ст. 80), запрет на издание законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина (ч. 2 ст. 55), предоставление каждому права защищать свои права и свободы всеми не запрещенными законом способами, включая самозащиту (ч. 2 ст. 45), запрет произвольного ограничения прав и свобод человека и гражданина в России (ч. 3 ст. 56), и др.; нормативное определение ответственности граждан, их объединений,

должностных лиц и государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений, предприятий, учреждений и организаций за правильное осуществление прав и свобод, злоупотребление ими, нарушение их, проявленный произвол по отношению к человеку и гражданину).

В ряду юридических гарантий ведущая роль в деле защиты прав и свобод человека принадлежит институциональным гарантиям, обеспечивающим реальные возможности восстановления и защиты нарушенных права.

Система **институциональных гарантий** включает:

- различные государственные и общественные органы и организации, в которые может обратиться гражданин за защитой своих прав;
- способы осуществления прав и свобод и процессуальные гарантии, т.е. процедуры, обеспечивающие реализацию и защиту прав и свобод (парламентские процедуры, процедуры административной жалобы, осуществления амнистии и помилования, судебные процедуры и т.д.).

Основной институциональной гарантией прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации является гарантия судебной защиты.

По **основанию правового положения личности** гарантии можно разделить:

- на общие (система экономических, политических, духовных и иных отношений, условий, декларируемых Конституцией РФ, без которых требования личности к обществу носили бы формальный характер);
- специальные (система социально-экономических, политических и юридических факторов и условий, способствующих защите определенных категорий граждан, иных субъектов правовых отношений: депутатов, военнослужащих и др.);
- индивидуальные (меры и условия организационного, процедурного, материального, правового и иного характера, обеспечивающие личности реализацию права в конкретных жизненных обстоятельствах на основе закона).

Существуют следующие **способы осуществления прав и свобод** и исполнения обязанностей:

- явочный, при котором для осуществления прав и свобод не требуется не только получения разрешения, но и уведомления каких-либо органов власти. В таком порядке осуществляются, в частности, свобода мысли и слова, свобода совести, право собственности, свобода творческой деятельности, право на национальную и культурную самоидентификацию, на участие в культурной жизни и др.;

– заявительный (уведомительный), так, например, реализуются право на осуществление предпринимательской деятельности, свобода выбора места жительства, свобода митингов, шествий и др.; обязанность государства по извещению граждан об уплате налогов и иных платежей, вызову в суд, и др.;

– разрешительный, связанный с необходимостью получить разрешение компетентных государственных органов для реализации некоторых прав и свобод (например, для осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности, посещения отдельных местностей и объектов и др.).

По **сфере действия** гарантии делятся:

– на международно-правовые гарантии (коллективные меры мирового сообщества экономического, политического, организационного характера, обеспечивающие защиту прав человека и гражданина, закрепленные во Всеобщей декларации прав человека, международных пактах и других документах);

– внутригосударственные гарантии (система социально-экономических, политических, правовых средств и условий, обеспечивающих непосредственную защиту прав человека и гражданина; они закрепляются в Конституции РФ либо в актах, имеющих конституционное значение);

– гарантии региональных международных сообществ (Европейский Союз, и др.);

– внутрирегиональные гарантии (гарантии, получившие отражение в законодательстве субъектов Российской Федерации).

Таким образом, гарантии прав и свобод человека и гражданина являются, с одной стороны, составляющей правового статуса личности, с другой – более широкого понятия «конституционные гарантии». Конституционные гарантии – совокупность правовых норм и институтов, обеспечивающих защиту конституционных принципов, прав человека, основ конституционного строя, выполнения конституционных обязанностей и функционирования различных органов публичной власти. В целом, можно сказать, что **гарантии прав и свобод человека и гражданина** – это совокупность конституционно-правовых норм, институтов, средств, способов, механизмов и процедур, обеспечивающих реализацию и защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина.

§ 2. Формы и правовой механизм защиты конституционных прав и свобод

Признание человека высшей ценностью является основополагающим, при решении проблем, связанных с защитой прав и свобод человека и гражданина. Конституция РФ закрепила право человека на защиту своих прав. Но право человека на защиту права – это еще не защита права. Конституционные права и свободы человека и гражданина только тогда становятся системообразующим и главенствующим критерием российского конституционализма, когда они будут не только признаны (что означает определенные условия законодательного регулирования) и провозглашены конституционно, но и реально соблюдены и защищены государством в соответствии с провозглашенными конституционными ценностями и принципами.

Защиту прав и свобод человека и гражданина Конституция РФ (ст. 2) провозгласила одной из обязанностей государства. В целях выполнения этой обязанности государство предусматривает соответствующие юридические механизмы. Одним из таких механизмов является механизм защиты прав человека.

Стоит отметить, что в российском законодательстве отсутствует дефиниция термина «защита», хотя законодатель довольно часто его использует, также часто используется и термин «охрана». В международной системе прав человека, начиная с «Всеобщей декларации прав человека» (ст. 7, 12, 16 ч. 3, 23 ч. 1, и др.), государственная защита прав человека обозначается термином «protection» (англ.) – защита, охрана; покровительство; в отношении субъектов прав – защита, объектов – охрана. Когда речь идет о защите в узком смысле (восстановлении) нарушенных прав, то используется термин «defence» (англ.) – оборона, защита; защита (в суде)¹. Отсюда в узком смысле защита (охрана) прав человека есть правомерная деятельность уполномоченных субъектов по применению способов защиты для фактического восстановления нарушенного права (законного интереса) и/или нейтрализации угрозы нарушения.

Представляется, что эффективное выполнение триединой обязанности (признавать, соблюдать и защищать) российского государства в области прав человека настоятельно требует отказа от узкой трактовки юридических понятий «охрана» и «защита» и законодательного закрепления термина «защита» (в широком смысле). Который отражает

¹ См.: Англо-русский юридический словарь с транскрипцией / под ред. И.В. Мироновой. М. : Юрид. Центр-Пресс, 2004.

системную правозащитную деятельность (целевую функцию) государства как адекватного нормативного закрепления прав человека, корреляции права как нормативности и законности как единства права и последовательного правоприменения, правового регулирования, стимулирующего правовую активность граждан, предупреждение правонарушений, воспитание правовой культуры и др. Тем более, что защита прав человека в широком и в узком смысле связаны принципом субсидиарности, предполагающим возможность и необходимость вмешательства административных, судебных и др. органов государства лишь тогда, когда это объективно неизбежно – в «аномальных» условиях нарушения прав человека или злоупотребления правом. В «нормальных» условиях должен действовать принцип «презумпции добросовестности», усиливающий востребованность позитивной, или «проспективной», юридической ответственности государства как формы реализации юридической ответственности, представляющей собой юридическую обязанность субъекта действовать в соответствии с требованиями правовых норм.

Говоря о защите прав человека, необходимо отметить, что суть правовой категории «**защита прав личности**» составляют: механизм защиты, способы, средства и формы защиты.

А также еще один важный момент, считается, что на эмпирическом уровне (в общественных отношениях) государство проявляет себя в первую очередь через свой механизм, который «выражается в определенных способах, принципах функционирования системы государственных органов (государственного аппарата), во взаимосвязи и взаимодействии между собой его отдельных частей»¹. По большому счету это более соответствует понятию «механизма правового регулирования», введенному в теорию права С.С. Алексеевым².

В широком смысле **механизм защиты прав и свобод человека** и гражданина выступает как установленная и гарантированная законом система обеспечения правового статуса личности, которая включает в себя упорядоченную деятельность органов публичной власти, негосударственных правозащитных организаций и самостоятельную реализацию субъективных прав и свобод, направленную на предупреждение, пресечение и восстановление нарушенных прав и свобод при соблюдении надлежащего баланса публичных и частных интересов.

¹ Григонис Э.П. Механизм государства (теоретико-правовой аспект) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2000. С. 16.

² Алексеев С.С. Общая теория права : в 2 т. М. : Юрид. лит., 1982. Т. 2. С. 26–27.

Механизм правовой защиты включает в себя следующие элементы:

- юридические нормы, которые образуют правовую основу механизма правовой защиты;
- правовые отношения, которые возникают между участниками общественных отношений в процессе правовой защиты;
- акты реализации прав и обязанностей (самозащита);
- акты применения права, когда правовая защита осуществляется с участием государства, специально уполномоченных органов или должностных лиц¹.

Необходимо помнить, что механизм государственной защиты прав и свобод:

- строится на установленных Конституцией принципах его организации и деятельности;
- в основе этого механизма находится конституционное признание и закрепление естественных прав и свобод человека и гражданина, а также взаимной ответственности личности и государства;
- условия и пределы действия этого механизма, его сущность и эффективность в решающей мере обусловлены закрепленными в Конституции основами конституционного строя, формой государства, иными государственными институтами, которые обеспечивают экономические, политические и организационно-правовые предпосылки для защиты прав и свобод человека и гражданина.

В России в рамках единого механизма защиты прав и свобод сегодня по существу функционирует **пять механизмов**, использующих свои специфические формы и методы деятельности:

- государственный механизм, представленный органами власти Российской Федерации и субъектов;
- механизм публичной власти муниципального образования (органов местного самоуправления);
- механизм защиты со стороны общественных объединений;
- социально-партнерский механизм защиты;
- механизм самозащиты².

Можно выделить следующие **основные государственные институты**, непосредственно обеспечивающие реализацию правовых норм и гарантий в конкретных правоотношениях:

¹ Минникес И.А. Правовая защита: понятие и механизм // Известия иркутской государственной экономической академии. 2013. № 6. URL: <http://eizvestia.isea.ru>.

² Экономические и социальные права человека и гражданина: современные проблемы теории и практики / ред. Ф.М. Рудинский. М. : Права человека, 2009. С. 267–272.

а) судебный механизм (включающий функции, систему и деятельность судов общей, арбитражной и конституционной юрисдикции);

б) механизм прокурорского надзора (система органов прокуратуры и их деятельность);

в) механизм парламентского уполномоченного по правам человека (функции, организационные структуры, деятельность);

г) механизм защиты прав человека и гражданина, заложенный в природу и компетенцию органов государственной власти, государственного управления, конституционного надзора (в некоторых субъектах РФ).

Следует подчеркнуть, что общественные и международные правозащитные институты в государственном механизме защиты прав и свобод играют вспомогательную роль, дополняя соответствующую деятельность федеральных и региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Форма защиты права человека – это регламентированный правом комплекс особых процедур и мер, осуществляемых правоприменительными органами, созданными в соответствии с Конституцией РФ, и самим человеком в рамках правозащитного процесса (процедуры) и направленных на восстановление (подтверждение) нарушенного (оспоренного) права.

В зависимости от того какой субъект права применяет меры принудительного (властного) характера к нарушителю прав человека, формы защиты права делят на юрисдикционную и неюрисдикционную. Формы защиты обычно определяются как порядок или разновидность деятельности по защите прав в целом.

Юрисдикционная форма защиты права человека есть деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления, правоохранительных органов и органов управления по восстановлению (подтверждению) нарушенного (оспоренного) права, осуществляемая в рамках установленных законом процедур, результатом которой является решение дела по существу.

Процессуально-процедурная форма защиты права – это совокупность наиболее целесообразных процедур осуществления определенных полномочий. Такое определение в одинаковой мере подходит для характеристики не только процессуальной деятельности органов правосудия, но и процедурной деятельности всех юрисдикционных органов¹.

¹ Стремоухов А.В. Право человека на защиту и формы его защиты в Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. 2017. № 1. С. 12.

Неюрисдикционные формы защиты представляют собой деятельность граждан и организаций по защите своих прав или прав других лиц без обращения за помощью к государственным и иным юрисдикционным органам, уполномоченным на принятие необходимых мер для восстановления нарушенного права и пресечения правонарушения. К неюрисдикционным формам защиты прав могут быть отнесены – деятельность различных правозащитных организаций и движений, собрания граждан, митинги, демонстрации, шествия, пикетирования, самозащита и др.

В свою очередь юрисдикционные формы защиты прав человека подразделяют на **судебные и внесудебные**.

Федеративной природой российской государственности, как она определена в ст. 1 (ч. 1), 5, 11 (ч. 2) и гл. 3 «Федеративное устройство» Конституции Российской Федерации, обусловлено и установленное ею разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В частности, регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, гражданство в Российской Федерации, регулирование и защита прав национальных меньшинств находятся в ведении Российской Федерации; в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон» (п. «в» ст. 71; п. «б» ст. 72, ч. 1, Конституции РФ).

Необходимость сочетания федерального и регионального механизмов защиты прав и свобод человека и гражданина обусловливается не только федеративной природой России, но и задачей обеспечения единства правового статуса личности при допустимости разнообразных механизмов его обеспечения и реализации.

Механизм правозащитной деятельности субъектов Федерации в сфере реализации личных (гражданских), политических и социально-экономических прав и свобод человека и гражданина имеет ряд специфических черт. Личные (гражданские) права запрещают ограничительное воздействие субъектов Федерации, предполагая лишь отдельные обеспечительные меры и контрольные мероприятия. В политической сфере законодатель субъекта Федерации вправе закрепить дополнительные права и свободы, связанные с гарантированием публичности региональной и муниципальной власти. В социально-экономической

области принцип единства механизма защиты прав и свобод человека и гражданина требует адекватного выравнивания уровня бюджетной обеспеченности регионов при соблюдении возможностей для свободного социально-экономического развития территорий.

После вступления в силу Конституции РФ 1993 г. принято значительное число федеральных (в том числе) конституционных законов, конкретизирующих и развивающих, как основы правового статуса личности, так и направленных на укрепление механизмов защиты прав и свобод человека.

Таким образом, **признание** (провозглашение конституционно и создание определенных условий законодательного регулирования) прав и свобод личности в качестве высшей ценности требует их обеспечения. **Обеспечение прав и свобод личности** в литературе рассматривается системно: в качестве нормативного закрепления прав и свобод личности, определенных гарантий для полноценной реализации личностью своих прав, в качестве комплекса мер по эффективной защите прав личности, создания условий для благоприятного развития личности, как результат деятельности личности, государства и всего общества, выражающийся в фактической реализации прав и свобод личности¹. Механизм обеспечения прав и свобод личности представляет процесс воплощения правовых предписаний в области прав и свобод личности на практике. **Механизм защиты прав и свобод человека** является неотъемлемой **частью системы** обеспечения прав и свобод личности.

В системе российского права **конституционная защита прав и свобод человека и гражданина** выступает в качестве **основного института**. Такой приоритет определяется учредительной функцией Конституции РФ, определяющей не только основные направления развития общества, государства и личности, но и основные принципы, формы юридической защиты человека. Именно в Конституции РФ находит свое выражение функция защиты прав и свобод человека, поскольку публичное право устанавливает механизм процедуры юридической защиты всех субъектов права и мобилизует правозащитный потенциал всех отраслей права.

¹ См.: Обеспечение прав человека : учебник / под общ. ред. Ю.В. Анохина. Барнаул : Барнаул. юрид. ин-т МВД, 2016.

§ 3. Судебный механизм защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации

В цивилизованном обществе именно суду принадлежит центральное место в системе правозащитной деятельности государства. Эффективность государственной защиты прав человека, уровень законности и демократии в любой стране напрямую зависят от авторитета правосудия, от реальной независимости и самостоятельности судов во взаимоотношениях с другими ветвями власти.

Как и в других странах, в России главной конституционной гарантией прав и свобод личности является правосудие, в том числе и новое для российской практики конституционное правосудие.

О процессе (практически перманентного) реформирования российской судебной системы можно говорить, начиная с октября 1991 г. – с момента провозглашения Верховным Советом концепции судебной реформы. За это время приняты новые кодексы (Уголовный кодекс, Уголовно-процессуальный, Гражданский, Гражданский процессуальный и др.) и законы, закрепившие принципиально новые подходы к судебному производству. Среди достижений можно отметить: формирование института мировых судей, введение суда присяжных, передачу функций по применению мер по пресечению и продлению сроков содержания под стражей от прокуратуры судам, создание государственной автоматизированной системы «Правосудие», разработку Концепции федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы», Постановление Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. № 1406 (ред. от 3 октября 2018 г.) «О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы» и ряд других вещей. Особо стоит отметить, в частности, концептуально новое, ориентирующее суды общей юрисдикции на разрешение споров с использованием положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод, постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 февраля 2005 г. № 3 «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц».

Конечно, в рамках судебной реформы необходимо еще многое сделать для того, чтобы суды действительно стали независимыми и объективными защитниками прав человека.

Право на судебную защиту нарушенных прав относится к личным неотъемлемым правам каждого и подкреплено целым рядом

процессуальных гарантий (ст. 46–54 Конституции РФ). Правом на судебную защиту могут воспользоваться российские граждане и их объединения, иностранные физические и юридические лица, а также лица без гражданства. Оно включает право на получение квалифицированной юридической помощи (в том числе и бесплатно в определенных законом случаях), презумпцию невиновности в уголовном процессе, запрет повторного осуждения за одно и то же преступление, право на пересмотр судебного решения, запрет на использование незаконных доказательств, гарантии от самообвинения, запрет обратной силы закона (но только закона, ухудшающего положение субъектов правоотношений), гарантии прав потерпевших и др.

Право на судебную защиту является единым понятием, имеющим два аспекта:

– **право на восстановление нарушенных прав**, право на возмещение ущерба, т.е. право на удовлетворение материального требования (материальный аспект права на судебную защиту);

– **право на обращение в судебные органы**, т.е. право на судебное разбирательство заявленного требования (процессуальный аспект права на судебную защиту).

В конституционно-правовом механизме гарантирования прав и свобод человека и гражданина посредством судебной защиты разрешаются социальные конфликты. Осуществляя судебную защиту прав и свобод в конституционном механизме разделения властей, судебная власть обладает определенным **приоритетом** властных полномочий перед законодательной и исполнительной ветвями власти, поскольку, дисквалифицируя их действия и акты, она понуждает к ограничению их деятельности правом.

Конституционно-правовая природа судебной защиты обусловлена **конституционно установленным правомочием** лица обратиться для ее осуществления (ч. 2 ст. 46 Конституции Российской Федерации). В основе механизма судебной защиты лежит волеизъявление лица, обращающегося за защитой нарушенного права. По своей сути она является правовой самозащитой прав и свобод в судебном порядке и предполагает наличие воли лица и совершение им юридически значимых действий по обращению в суд. Это является юридическим актом возникновения судебных процессуальных отношений по осуществлению судебной защиты посредством действий судов по рассмотрению дел и разрешению социальных конфликтов.

Конституционно-правовая сущность судебной защиты состоит в **обязанности государства** в лице судебных органов при соблюдении законодательно установленных условий обращения за ее осуществлением принять обращение и рассмотреть его в установленном законом порядке и сроке. Судебная защита – это осуществление функции государства по защите прав и свобод лица посредством государственного механизма функционирования судебной власти и восстановления нарушенного права, создания условий, для его реализации устранения незаконных обязанностей и обременения и спорности правоотношения в целом.

Судебная защита прав и свобод человека и гражданина является комплексным правовым **институтом конституционного права** и представляет собой систему правовых норм, устанавливающих основания, способы и формы судебной защиты основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечивающих выполнение государством обязанности по их признанию, соблюдению и защите в соответствии с международными стандартами. Гарантированность судебной защиты является фактором, гармонизирующим общественные отношения.

Именно судебный порядок защиты нарушенных прав является общим порядком, альтернативой использованию специального (административного, претензионного и пр.) порядка защиты. При этом право выбора инстанции для обращения за защитой нарушенного права принадлежит самому управомоченному лицу, за исключением ограниченного круга предусмотренных законом случаев, когда использование досудебной процедуры – обязательная предпосылка для обращения в суд, в частности, при разрешении транспортных споров, споров в сфере патентных правоотношений и др. При обращении за защитой права в суд заинтересованное лицо обязано соблюдать **установленную законом процедуру** (порядок судопроизводства, включая правила определения подведомственности и подсудности судебных дел), и не вправе выбирать по своему усмотрению любые способы защиты. Согласно ст. 46 Конституции РФ право на судебную защиту входит в состав соответствующего конституционного правоотношения, в юридическое содержание которого наряду с **правом на судебную защиту управомоченного лица** входит **обязанность суда** как органа государственной власти обеспечить реализацию данного субъективного права.

Механизм судебной защиты занимает особое место среди других правозащитных механизмов, так как осуществляется **самостоятельным и независимым в системе государственной власти органом правосудия**.

В Российской Федерации создана единая судебная система страны. В соответствии со ст. 10, ч. 1 ст. 11, ч. 1 ст. 118 Конституции РФ суды наделяются специальными полномочиями по осуществлению правосудия. «Судебная власть в Российской Федерации осуществляется только судами в лице судей и привлекаемых в установленном законом порядке к осуществлению правосудия присяжных и арбитражных заседателей. Никакие другие органы и лица не вправе принимать на себя осуществление правосудия». Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Установленная законом относимость дела к ведению того или иного суда (судьи) с учетом его компетенции (полномочий) как элемента единой судебной системы РФ в Конституции РФ понимается как подсудность. Она характеризует распределение дел между всеми судебными органами.

В отношении вопроса о подсудности важным является Постановление Конституционного Суда РФ от 9 ноября 2018 г. № 39-П по делу о проверке конституционности частей первой и третьей ст. 1, частей первой, третьей и четвертой ст. 35 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан А.В. Лушникова, А.С. Пушкарева и И.С. Пушкарева. В нем отмечается, что практике известны ситуации, когда на территории, подпадающей под юрисдикцию суда, в который поступило уголовное дело, обвиняемый (один из нескольких обвиняемых), занимавший до начала уголовного преследования или производства по уголовному делу руководящие должности в органах власти на этой территории либо обладающий широкими связями во властных структурах, деловых кругах или в криминальной сфере, обладает возможностью манипулировать общественным мнением, в том числе через подконтрольные средства массовой информации, с целью породить недоверие в отношении легитимности будущего судебного решения. В любом случае в восприятии общественности, если она информирована о том влиянии, которое обвиняемый имеет на соответствующей территории, объективность, непредвзятость и беспристрастность судей суда, которому уголовное дело подсудно в силу закона, даже если их субъективный настрой безупречен,

могут быть поставлены под сомнение, что, в конечном итоге, объективно снижает уровень уважения и доверия к правосудию даже при отсутствии для этого каких-либо оснований. При таких обстоятельствах изменение территориальной подсудности данного дела не может рассматриваться как препятствующее доступу к правосудию и само по себе не свидетельствует о нарушении права на рассмотрение уголовного дела законно установленным, а не произвольно выбранным судом, т.е. судом, осуществляющим судопроизводство без предубеждения, полно, всесторонне и объективно и обеспечивающим разрешение дела без неоправданной задержки, притом что это суд той же компетенции, хотя и другой территориальной юрисдикции.

Применительно к подобным экстраординарным ситуациям, не исключая и воздействие на судей путем угроз (потенциальных или реальных) их жизни и физической неприкосновенности, а также жизни и здоровью их близких либо иным образом, в судебной практике (определения Верховного Суда Российской Федерации от 26 июля 2016 г. № АПЛ16-310, от 8 июня 2017 г. № АПЛ17-183 и др.) сложился правовой режим **изменения территориальной подсудности** на основе взаимосвязанных положений частей первой и четвертой ст. 35 УПК Российской Федерации, не требующий заявления отводов каждому из судей суда, в который поступило уголовное дело, и удовлетворения всех заявленных отводов, – достаточно в рамках критерия объективности определить, имеются ли доказуемые факты, свидетельствующие о наличии прямых или косвенных оснований для возникновения сомнений в беспристрастности судебного разбирательства. Такое истолкование положений ст. 35 УПК Российской Федерации – как допускающих передачу уголовного дела по подсудности в суд другой территориальной юрисдикции (в том числе действующий на территории другого субъекта Российской Федерации), обусловленную не субъективным настроением конкретных судей, а объективными обстоятельствами, связанными с личностью обвиняемых, их авторитетом, служебным положением, властными полномочиями, которыми они обладали до начала производства по уголовному делу, а также с иными инструментами влияния, которые они могут сохранять на территории, подпадающей под юрисдикцию суда, которому подсудно конкретное уголовное дело, что позволяет им воздействовать на общественное мнение, а также на деятельность государственных и общественных институтов на этой территории, – направлено на обеспечение публично-

правовых интересов надлежащего функционирования и защиты судебной власти и как таковое в принципиальном плане не противоречит Конституции Российской Федерации.

По смыслу правовой позиции, на которую опирался Конституционный Суд Российской Федерации, принимая указанное Постановление, передача дела вышестоящим судом из суда, которому оно подсудно, в другой суд не противоречит Конституции Российской Федерации, если такая передача исключает произвольный выбор суда или судьи и осуществляется в рамках судебной процедуры, предполагающей принятие мотивированного судебного акта, в котором по итогам судебного заседания с предоставлением каждой стороне права довести до суда свою позицию, на основе исследования доказательств установлены законные основания для передачи дела в другой конкретный суд, притом что законность и обоснованность данного акта подлежит проверке вышестоящей судебной инстанцией по соответствующим жалобам, представлениям участников процесса.

В настоящее время процедура рассмотрения вопроса об изменении территориальной подсудности уголовного дела урегулирована положениями ст. 35 УПК Российской Федерации. Согласно части третьей данной статьи вопрос об изменении территориальной подсудности уголовного дела по основаниям, указанным в ее части первой, разрешается по ходатайству стороны либо по инициативе председателя суда, в который поступило уголовное дело, судьей вышестоящего суда в порядке, установленном частями третьей, четвертой и шестой ст. 125 данного Кодекса, обязывающими суд разрешить этот вопрос в течение пяти суток, определяющими круг участников судебного заседания, его открытую или закрытую форму, порядок проведения и адресатов направления копий судебного решения.

Такая процедура, как следует из части первой ст. 35 УПК Российской Федерации, используется прежде всего для защиты субъективного права обвиняемых на судебную защиту путем изменения подсудности с согласия всех обвиняемых (подп. «б» п. 2) или при наличии оснований для отвода всем судьям состава определенного суда (п. 1 и подп. «а» п. 2), притом, что судья, которому заявлен отвод, вправе в соответствии с частью второй ст. 65 данного Кодекса до удаления остальных судей в совещательную комнату публично изложить свое объяснение по поводу заявленного ему отвода. Процедура же рассмотрения вопроса об изменении территориальной подсудности уголовного дела, предусмотренная частями четвертой – седьмой ст. 35 УПК

Российской Федерации, предназначена для передачи в окружной (флотский) военный суд по месту совершения преступления уголовного дела хотя бы об одном из преступлений, предусмотренных ст. 208, 209, частями первой – третьей ст. 211, ст. 277–279 и ст. 360 УК Российской Федерации, если существует реальная угроза личной безопасности участников судебного разбирательства, их близких родственников, родственников или близких лиц: она включает в себя принятие постановления судьей Верховного Суда Российской Федерации по ходатайству Генерального прокурора Российской Федерации или его заместителя в судебном заседании с участием прокурора, обвиняемого и его защитника в срок до 15 суток со дня поступления ходатайства с предоставлением прокурору возможности обосновать ходатайство и заслушиванием явившихся в заседание лиц (по решению суда обвиняемый может участвовать в судебном заседании путем использования систем видеоконференц-связи). Эта процедура применяется в исключительных для уголовного судопроизводства случаях, когда обычными уголовно-процессуальными средствами невозможно обеспечить безопасность участников уголовного судопроизводства и создать необходимые условия для достижения его целей.

Исходя из этого Конституционный Суд постановил: признать части первую, третью и четвертую ст. 35 УПК Российской Федерации не противоречащими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой содержащиеся в них положения – по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего уголовно-процессуального регулирования и с учетом сложившейся правоприменительной практики – не исключают возможность изменения территориальной подсудности уголовного дела в случае, если на территории, подпадающей под юрисдикцию суда, в который поступило данное уголовное дело, сохраняющееся фактическое влияние обвиняемого или одного из нескольких обвиняемых (в том числе обусловленное его положением до начала производства по данному уголовному делу) на деятельность государственных и общественных институтов создает угрозу гарантиям объективного и беспристрастного правосудия.

При наличии указанных обстоятельств, препятствующих рассмотрению уголовного дела судом, к подсудности которого оно отнесено законом, вопрос об изменении территориальной подсудности данного уголовного дела рассматривается по обращению Генерального прокурора Российской Федерации или его заместителя судьей

Верховного Суда Российской Федерации в рамках состязательного судебного разбирательства при обеспечении его участникам гарантий справедливого правосудия, что предполагает при выборе суда, в который необходимо передать уголовное дело для рассмотрения, учет мнения сторон о наличии каких-либо препятствий к передаче дела в определенный суд и соблюдение принципа доступности правосудия (территориальная и транспортная доступность, технические возможности видеоконференц-связи, судебные издержки и др.).

Принятое в таком порядке решение об изменении территориальной подсудности уголовного дела может быть обжаловано или на него может быть принесено представление прокурора в установленном порядке¹.

В соответствии со ст. 3 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (ред. от 29 июля 2018 г.) **единство судебной системы** Российской Федерации обеспечивается путем:

- установления судебной системы Российской Федерации Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным конституционным законом;
- соблюдения всеми федеральными судами и мировыми судьями установленных федеральными законами правил судопроизводства;
- применения всеми судами Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации, а также конституций (уставов) и других законов субъектов Российской Федерации;
- признания обязательности исполнения на всей территории Российской Федерации судебных постановлений, вступивших в законную силу;
- законодательного закрепления единства статуса судей;
- финансирования федеральных судов и мировых судей из федерального бюджета.

Единую судебную систему (с учетом распределения компетенции между различными судами) составляют: федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов Российской Федерации.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 09.11.2018 г. № 39-П по делу о проверке конституционности частей первой и третьей ст. 1, частей первой, третьей и четвертой ст. 35 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан А.В. Лушников, А.С. Пушкарева и И.С. Пушкарева. URL: www.pravo.gov.ru.

В соответствии с Федеральным конституционным законом от 29 июля 2018 г. № 1-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» и отдельные федеральные конституционные законы в связи с созданием кассационных судов общей юрисдикции и апелляционных судов общей юрисдикции» вносятся изменения в федеральные законы для структурного выделения в подсистеме судов общей юрисдикции **самостоятельных кассационных и апелляционных судов**. Решение о начале их деятельности примет Пленум ВС РФ и объявит об этом не позже 1 октября 2019 г. Так же прописаны требования к кандидатам на должности судей таких судов, расписан порядок наделения их полномочиями, материальное обеспечение этих судей. Всего в РФ будет создано девять кассационных судов в пределах судебных кассационных округов, а также создается пять апелляционных судов. Также законодательно установлен предельный возраст пребывания в должности заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, председателя арбитражного суда округа – семьдесят шесть лет.

С учетом изменений в ч. 3 ст. 4 ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» **к федеральным судам теперь относятся:**

- Конституционный Суд Российской Федерации;
- Верховный Суд Российской Федерации;
- кассационные суды общей юрисдикции, апелляционные суды общей юрисдикции, верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции;
- арбитражные суды округов, арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды субъектов Российской Федерации и специализированные арбитражные суды, составляющие систему федеральных арбитражных судов.

К судам субъектов Российской Федерации относятся:

- конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации.

Статья 19 ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» дополнена ст. 19.1 и 19.2 следующего содержания:

«Статья 19.1. Кассационный суд общей юрисдикции

1. Кассационный суд общей юрисдикции в пределах своей компетенции рассматривает дела в качестве суда кассационной инстанции и по новым или вновь открывшимся обстоятельствам.

2. Кассационный суд общей юрисдикции является вышестоящей судебной инстанцией по отношению к действующим на территории соответствующего судебного кассационного округа федеральным судам общей юрисдикции и мировым судьям, если иное не установлено федеральным конституционным законом.

3. Полномочия, порядок образования и деятельности кассационных судов общей юрисдикции устанавливаются федеральным конституционным законом».

Статья 19.2. Апелляционный суд общей юрисдикции

1. Апелляционный суд общей юрисдикции в пределах своей компетенции рассматривает дела в качестве суда апелляционной инстанции и по новым или вновь открывшимся обстоятельствам.

2. Апелляционный суд общей юрисдикции является непосредственно вышестоящей судебной инстанцией по отношению к действующим на территории соответствующего судебного апелляционного округа верховным судам республик, краевым (областным) судам, судам городов федерального значения, суду автономной области, судам автономных округов, если иное не установлено федеральным конституционным законом.

3. Полномочия, порядок образования и деятельности апелляционных судов общей юрисдикции устанавливаются федеральным конституционным законом».

Этим же федеральным конституционным законом в внесены изменения в № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации» от 23 июня 1999 г. В частности, в ч. 1 ст. 8: «В систему военных судов входят кассационный военный суд, апелляционный военный суд, окружные (флотские) военные суды и гарнизонные военные суды». А также определен состав кассационного военного суда и апелляционного военного суда при осуществлении правосудия, порядок работы президиума и формирования судебных коллегий и судебных составов кассационного военного суда; компетенция апелляционного военного суда; и др.¹

¹ Федеральный конституционный закон от 29.07.2018 г. № 1-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» и отдельные федеральные конституционные законы в связи с созданием кассационных судов общей юрисдикции и апелляционных судов общей юрисдикции» // Собрание законодательства РФ. 30.07.2018 г. № 31, ст. 4811.

Федеральный закон от 29 июля 2018 г. № 243-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и Федеральный закон «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» вносит давно назревшие изменения в судебную систему. Изменения потребовались в связи с созданием кассационных судов общей юрисдикции и апелляционных судов общей юрисдикции, а также их военных аналогов, а также в части, которая говорит о дисциплинарной ответственности судей. Появляется новый вид новый вид взыскания «за совершение дисциплинарного проступка» в виде понижения в квалификационном классе. Такое взыскание может налагаться на судью «за существенное нарушение» закона о статусе судей и (или) кодекса судейской этики. Понижать класс будут квалификационные коллегии судей, которые тщательно разберут каждый конкретный проступок коллеги. Вводится обязательное аудиопротоколирование судебного заседания (за исключением закрытых судебных заседаний) в гражданском процессе. Это касается судов первой и апелляционной инстанций, и др.¹

Данная судебная реформа направлена на укрепление и совершенствование судебного механизма защиты прав человека. Главное в судебном механизме – на любой стадии разрешения судебного спора обязательные для всех участников судопроизводства решения вправе принимать только суд как носитель судебной власти, подчиняясь только Конституции и закону. Это не препятствует установлению инстанционного порядка прохождения судебных дел, при котором суд более высокой инстанции осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью нижестоящих судов.

Обычно **судопроизводство по конкретному делу возбуждается по обращению лица**, заинтересованного в защите принадлежащего ему права, которое нарушено или неправомерно оспаривается, однако значительное количество судебных дел возникает **также по инициативе лиц, действующих в защиту публичного интереса**. Наиболее отчетливо это выражено в судопроизводстве по уголовным делам, инициатором передачи которых в суд (кроме дел частного обвинения) является прокурор, осуществляющий от имени государства уголовное преследо-

¹ Федеральный закон от 29.07.2018 г. № 243-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и Федеральный закон «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» // Рос. газ. 31 июля 2018 г.

вание. Такая же специфика характерна для административного судопроизводства, в котором дела об административных правонарушениях возбуждаются в суде по обращениям государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц. Посредством обращения в суд по таким делам **уполномоченные органы обеспечивают реализацию государством своей обязанности по защите прав человека и гражданина**, когда они становятся объектом посягательства со стороны правонарушителя вне зависимости от того, принадлежат соответствующие права конкретному лицу, участвующему в таком случае в процессе в качестве потерпевшего, или неопределенному кругу лиц.

Однако при этом на основе состязательности и процессуального равноправия сторон должны обеспечиваться гарантии судебной защиты прав и свобод самого привлекаемого к ответственности лица, чтобы оно не понесло незаслуженного наказания, а сама процедура судопроизводства не приводила к ущемлению его законных интересов. К числу таких гарантий относится установленный законом последовательный порядок судопроизводства, предусматривающий необходимый для справедливого разрешения дела **баланс взаимных процессуальных прав и обязанностей его участников**, включая потерпевшего и привлекаемое к ответственности лицо, который должен неукоснительно соблюдаться судом на основе состязательности и равноправия сторон.

При характеристике права на судебную защиту как одного из основных неотчуждаемых прав и свобод, признаваемых и гарантируемых в России согласно общепризнанным принципам и нормам международного права (ст. 17 Конституции) учитываются международные стандарты в сфере правосудия.

В соответствии с **международно-правовыми стандартами**, нашедшими нормативное выражение и во внутреннем российском законодательстве, правосудие по своей природе предполагает эффективное восстановление в правах и должно отвечать требованиям справедливости. Это предполагает, в частности, **доступность судебной защиты, правильное разрешение любого спора в разумные сроки независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона, обеспечение на всех этапах судопроизводства процессуального равноправия сторон**. Несовместима с природой правосудия и судебная ошибка, поскольку она создает препятствия для достижения целей судопроизводства, основной из которых является защита прав и свобод человека и гражданина (ст. 18 Конституции). Завершает реализацию права на судебную защиту **исполнение решения суда**, без чего

соответствующее право даже в случае правильного и своевременного рассмотрения дела обратилось бы в фикцию.

Принудительным исполнением судебных решений в Российской Федерации занимается служба судебных приставов, входящая в систему органов исполнительной власти. Соответственно, деятельность этой службы правосудием не является, хотя непосредственно связана с ним и осуществляется под контролем суда.

На суд как орган правосудия кроме защиты субъективных прав посредством рассмотрения дел об уголовных и административных правонарушениях, разрешения споров между участниками частно-правовых отношений возлагается конституционная **обязанность контролировать деятельность публичной власти в сфере признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина**. Соответственно, по ст. 46 Конституции в судебном порядке могут быть обжалованы нормативные и ненормативные акты, действия или бездействие органов государственной власти и местного самоуправления, а также их должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. Право на судебную защиту от неправомερных решений и действий в сфере публичной власти не предполагает права заинтересованного лица по своему усмотрению выбирать конкретный суд для подачи жалобы, он определяется в соответствии с правилами подведомственности и подсудности, которые устанавливаются законом. В зависимости от вида оспариваемых актов, содержания публично-правового спора, его субъектного состава и характера обжалуемых действий таким судом может быть Конституционный Суд РФ или конституционный (уставной) суд субъекта РФ, Верховный Суд РФ и другие суды общей юрисдикции, Высший Арбитражный Суд РФ и другие суды арбитражной юрисдикции.

Конституция предметно определяет компетенцию лишь Конституционного Суда, на полномочия судов общей и арбитражной юрисдикции в ней указывается в самой общей форме. **Конституционный Суд Российской Федерации** является судебным органом конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства. Конституционный Суд РФ обеспечивает реализацию права граждан и их объединений на судебную защиту посредством проверки конституционности федерального закона или закона субъекта Федерации, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, осуществляемой по их жалобам на нарушение конституционных прав и

свобод. В порядке конституционного судопроизводства осуществляют судебную защиту и конституционные (уставные) суды субъектов Федерации. При этом субъекты Федерации вправе в порядке собственного правового регулирования закрепить право граждан обращаться в конституционный (уставной) суд с запросом о проверке нормативных правовых актов, принятых на собственной территории, на предмет соответствия их своей конституции (уставу).

Верховный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом по гражданским делам, делам по разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам, образованным в соответствии с Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (ред. от 29 июля 2018 г.).

Суды **общей юрисдикции** жалобы на решения и действия в сфере публичной власти рассматривают по правилам производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, предусмотренных гл. 23–25 ГПК, или по правилам производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных гл. 30 КоАП РФ. Такие же жалобы, но подведомственные арбитражным судам, рассматриваются по правилам арбитражного процессуального законодательства, которое соответствующую процедуру относит к производству по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений (гл. 22–24, 26 АПК). В суды общей или арбитражной юрисдикции могут быть обжалованы также решения, действия (бездействие) общественных объединений, иных учреждений, предприятий, организаций и их объединений. Однако такие дела рассматриваются не в порядке производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, а по правилам искового производства, установленным, соответственно, гражданским или арбитражным процессуальным законодательством.

Российская правовая система предусматривает возможность оспаривания нормативных правовых актов не только в порядке конституционного судопроизводства, но и по правилам гражданского и арбитражного процессуального законодательства. В зависимости от подведомственности соответствующих жалоб в суд общей или арбитражной юрисдикции с соблюдением правил подсудности могут быть оспорены нормативные акты только ниже уровня федерального закона – указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, акты министерств и ведомств, законы и иные нормативные акты субъектов Федерации, акты

органов местного самоуправления. Однако они проверяются не на конституционность, а на предмет соответствия закону или иному нормативному акту, имеющему по отношению к проверяемому акту большую юридическую силу. При этом общие и арбитражные суды не вправе разрешать дела об оспаривании таких нормативных актов, спор о законности которых перерастает в конституционно-правовой спор.

Исчерпанность всех внутригосударственных средств правовой защиты после отказа лицу во всех инстанциях системы судов общей и арбитражной юрисдикции может служить условием обращения **в межгосударственные органы по защите прав и свобод**. Среди межгосударственных органов по защите прав и свобод человека и гражданина наиболее востребованным у российских граждан является Европейский Суд по правам человека. В свете возросших амбиций Европейского Суда по правам человека представляется актуальным принятие Федерального закона от 1 мая 2017 г. № 79-ФЗ «О ратификации Протокола № 15, вносящего изменения в Конвенцию о защите прав человека и основных свобод». Правда сам протокол еще не вступил в силу (не все страны-участники Конвенции подписали его). Российская Федерация ратифицировала Протокол № 15. Он направлен на реформирование деятельности Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ). Так, протокол закрепляет **субсидиарную роль ЕСПЧ** по отношению к национальным правовым системам и наличие у государств-участников определенной свободы усмотрения при применении конвенции на национальном уровне. Принцип субсидиарности выражается в том числе в соблюдении правила об исчерпании национальных средств правовой защиты. Таким образом, подача жалобы в ЕСПЧ является **вспомогательным, дополнительным средством для защиты прав и свобод человека** при их возможном нарушении в пределах национальных правовых систем. В пояснительной записке к документу сказано, что юрисдикция ЕСПЧ строго ограничена и сводится лишь к надзору за выполнением государствами-участниками своих обязательств по конвенции. ЕСПЧ не имеет права подменять компетентные органы государства-участника в толковании и применении внутреннего права, т.е. контрольный механизм, созданный конвенцией, не должен рассматриваться в качестве суда четвертой инстанции, выполнять функции суда апелляционной или кассационной инстанции¹.

¹ О ратификации Протокола № 15, вносящего изменения в Конвенцию о защите прав человека и основных свобод. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71566850>.

Создание эффективного судебного механизма защиты прав человека является обязанностью каждого государства. Однако реальность не всегда совпадает с теорией. К сожалению, слова классика российской цивилистики Г.Ф. Шершеневича о том, что теория и практика шли у нас (в России) каждая своей дорогой, самостоятельно заботились о своем существовании и чуждались друг друга и, что эта рознь даже при совершенно изменившихся условиях составляет у нас постоянное явление, актуальны по сей день¹. Более того, есть парадоксальные примеры, когда по одним и тем же вопросам были вынесены судебные акты с противоположными позициями даже высших российских судебных органов: Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации².

Как справедливо замечает профессор С.А. Авакьян, в Российской Федерации, совершенствоваться надо не только судебную, но и судебскую систему. «Существуют четыре фактора, являющиеся своего рода болезнями не столько судебной, сколько судебской системы: 1) недостаточная (мягко говоря) юридическая грамотность судей; 2) их пренебрежительное отношение к закону; 3) искривленная психология судебных работников; 4) недостаточность или отсутствие общечеловеческой культуры³. В этом смысле своевременность реформирования судебной и судебской системы и укрепление механизма судебной защиты не вызывает сомнений.

§ 4. Государственный внесудебный механизм защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации

Эффективное сочетание судебного и внесудебного механизмов защиты прав и свобод человека может обеспечить устойчивое развитие демократических начал в жизни гражданского общества и государства, усилить гарантированность конституционных прав. Поэтому во всем мире существенным дополнением судебного механизма выступает механизм внесудебной государственной защиты. Наряду с некоторыми национальными особенностями осуществления внесудебной правозащитной деятельности, в целом ее сущность и общие тенденции развития типичны для большинства демократических правовых государств.

¹ Шершеневич Г.Ф. Наука гражданского права в России. М. : Статут, 2003. С. 247.

² См. Оспаривание гражданами и организациями нормативных правовых актов органов публичной власти в судах общей юрисдикции и арбитражных судах. М. : Юрист, 2013. 180 с.

³ Авакьян С.А. Судебная власть: некоторые мысли конституционалиста // Вестник Амурского государственного университета. Сер.: Гуманитарные науки. 2013. № 60. С. 97–98.

Внесудебная защита прав и свобод человека – это самостоятельный правовой институт, регулирующий общественные отношения, связанные с защитой субъективного права личности без обращения в судебные органы. **Внесудебная защита прав человека** – это деятельность внесудебного характера по применению уполномоченными органами и лицами специфических мер правового воздействия, протекающая в определенных формах и процедурах с целью предотвращения нарушений прав человека и восстановления уже нарушенных прав. Соответственно **характерными чертами внесудебной защиты** является, во-первых, то, что защита прав и законных интересов человека происходит без участия органов правосудия (отсутствие суда, как субъекта правоотношения), а во-вторых, это форма защиты включает как собственно защиту права, так и предзащиту, т.е. деятельность по применению специфических мер правового воздействия (предупредительных, воспитательных и др.), которые хотя и имеют целью защиту права, но непосредственно не приводят к устранению препятствий в осуществлении права человека¹.

Субъектами осуществления внесудебной защиты прав человека являются специально уполномоченные государственные органы и негосударственные (третейский суд, частный нотариат, адвокатура, общественная форма защиты), и сама личность при реализации своего права на защиту.

Совокупность актов, регулирующих внесудебную защиту прав и свобод человека составляет правовое регулирование этой сферы общественных отношений. **Правовое регулирование права** на внесудебную защиту в Российской Федерации включает несколько уровней:

- Конституция Российской Федерации;
- Федеральное законодательство, включающее ряд основополагающих законов;
- Законодательные акты субъектов Российской Федерации;
- Подзаконные нормативно-правовые акты.

В настоящее время **система внесудебной защиты прав** в Российской Федерации состоит из институтов (государственных и негосударственных), призванных прямо или опосредованно защищать права и свободы человека и гражданина:

- института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, института уполномоченных по правам человека в субъектах

¹ См.: Новгородова Ю.Н. Несудебная защита прав человека : дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2006.

Российской Федерации, института специальных уполномоченных по правам человека;

– федеральных органов исполнительной и представительной ветвей власти в сфере их функций, касающихся обеспечения и защиты конституционных прав и свобод граждан;

– Прокуратуры РФ;

– органов исполнительной и представительной ветвей власти субъектов Российской Федерации;

– исполнительных и представительных органов местного самоуправления;

– Совета при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека, вспомогательных и совещательных органов при Президенте РФ, созданных в целях оказания помощи в реализации его полномочий как гаранта Конституции, прав и основных свобод человека и гражданина;

– Общественной палаты Российской Федерации, общественных палат Федеральных округов и субъектов Федерации;

– общественных советов при органах законодательной и исполнительной власти;

– адвокатуры, нотариата;

– неправительственных правозащитных организаций (НПО).

В отношении роли негосударственных институтов в механизме внесудебной защиты необходимо сказать следующее.

Нельзя полностью исключать органы местного самоуправления из числа субъектов, обеспечивающих защиту прав и свобод, поскольку среди основных направлений деятельности органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения особое место отводится функции защиты прав и интересов населения муниципального образования, с реализацией которой связывают все иные функции местного самоуправления. Так, Н.С. Бондарь справедливо отмечает: «местное самоуправление и его органы представляют особый негосударственный уровень единой конституционной системы обеспечения и защиты основных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации»¹.

Обязанность органов местного самоуправления защищать прав и свободы человека и гражданина закрепляется, как правило, в муниципально-правовых актах. Органы местного самоуправления объективно

¹ Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть: конституционное обеспечение прав и свобод граждан в местном самоуправлении. М., 2004. С. 52.

заинтересованы в реальной защите прав граждан, которая обеспечивается деятельностью органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения – вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, перечень которых содержится в ст. 14–17 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹.

Среди тысяч российских НПО, которые активно защищают интересы различных социальных групп, конструктивно-критически оценивают действия органов государственной власти и участвуют в осуществлении гражданского контроля, обладают реальным авторитетом – единицы. Общественные советы, выступая как институты гражданского общества и являясь наиболее распространенной формой участия общественности в деятельности различных государственных структур, как правило, лишь косвенно содействуют обеспечению и защите прав человека. В СССР практиковалось создание различных общественных советов при органах власти. В 90-е гг. были созданы общественно-консультативные советы при главах администраций субъектов РФ. Определенную динамику процессу создания общественных советов, которые должны (теоретически и практически) влиять на принимаемые властью решения, придали Постановление Правительства от 2 августа 2005 г. о создании общественных советов при органах исполнительной власти, входящих в систему Правительства, Указ Президента РФ от 4 августа 2006 г. о создании общественных советов при структурах власти, подчиненных непосредственно Президенту и др.

Одним из новых институтов для российской государственности является Общественная палата. В соответствии с Федеральным законом РФ «Об Общественной палате Российской Федерации» от 4 апреля 2005 г., Общественная палата призвана обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, общественных объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации, конституционного строя

¹ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 30.10.2018 г.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571.

Российской Федерации и демократических принципов развития гражданского общества в Российской Федерации¹. Тем не менее Общественная палата РФ, как представительное (хотя и не выборное) учреждение, как институт участия граждан в управлении государством, как институт общественного контроля за деятельностью органов публичной власти, не обладая весомым конституционным статусом, косвенно (ст. 2 ФЗ РФ «Об Общественной палате Российской Федерации»), но вносит определенный вклад в совершенствование механизма внесудебной защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина. Это дает основание рассматривать Общественную палату РФ, аналогично и общественные палаты субъектов Федерации, в качестве элементов системы внесудебной защиты прав человека.

Третейское разбирательство – это общественная, несудебная форма разрешения правовых конфликтов; соответственно, деятельность третейских судов, как и иных квазисудебных органов, не входящих в судебную систему РФ, не является правосудием. Это не умаляет значения для защиты прав внесудебного порядка разрешения некоторых споров, осуществляемого по волеизъявлению сторон или в связи с установлением федеральным законом обязательной досудебной процедуры их урегулирования. При условии сохранения возможности обратиться к средствам последующего судебного контроля такой порядок не противоречит конституционному праву на судебную защиту.

В целом, можно сказать, что **негосударственные институты** играют субсидиарную роль в механизме защиты прав человека, осуществляя ее в неюрисдикционной форме.

Государственные институты, наделенные властными полномочиями, занимают центральное место во внесудебном правозащитном механизме, реализуя в специализированных организационно-процессуальных формах (контроль и надзор) обязанности государства признавать, соблюдать и защищать права человека.

Контроль, осуществляемый в правовой форме, есть деятельность органов государственной власти и управления, должностных лиц и других управляющих субъектов, которая отличается двумя особенностями: она осуществляется на основе строжайшего соблюдения требований закона и других нормативных актов и ее результаты всегда влекут определенные юридически значимые последствия или связаны с их наступлением.

¹ Федеральный закон от 04.04.2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 15. Ст. 1277; 2006. № 1. Ст. 6.

Контроль как функция правового регулирования, с одной стороны, и управления, с другой, связан с необходимостью постоянной проверки результатов действия системы правовой защиты на всех уровнях государственной иерархии в целях своевременного предотвращения и устранения недостатков в ее деятельности и повышении ее эффективности.

Разновидностью контроля является **надзор**. Его отличие от контроля состоит в следующем:

- надзорные органы выполняют свои полномочия всегда в отношении неподчиненных им органов управления и других объектов;

- если под правом контроля понимается возможность для контролирующего органа непосредственно вмешиваться в деятельность контролируемых органов вплоть до отмены незаконных актов, то под надзором – лишь наблюдение и опротестовывание перед контролирующим органом незаконных актов;

- если в порядке контроля, как правило, используются меры дисциплинарного воздействия, то при осуществлении надзора – административные;

- надзор, в отличие от контроля предполагает наличие заранее установленных параметров поднадзорной деятельности, при этом, предметом надзора может быть и деятельность контролирующих органов.

В Российской Федерации, как и в других государствах, в соответствии с принципом разделения властей **законодательные органы** не наделяются функциональными прерогативами по реализации прав и свобод человека и гражданина. Их деятельность по формированию действующего законодательства только создает необходимые правовые условия и предпосылки для реализации прав и свобод человека в соответствии тому, как они закреплены в Конституции РФ и в международных договорах, ратифицированных РФ. Представляется, что следующим шагом российского парламента по выполнению своих обязанностей соблюдать и защищать права и свободы человека станет давно назревшая проблема кодификации прав человека.

Законотворчество как главная функция любого парламента и определяет его роль в механизме внесудебной защиты прав человека. Хотя парламентский контроль в некоторой степени компенсирует недостатки административных процедур и способов защиты прав граждан, но практически возможности правозащитной функции парламента не абсолютны и ограничены строгими правилами (контрольными полномочиями, правилами конструирования законов, запретами

на вмешательство в уголовно-процессуальную, судебную деятельность и др.), закрепленными в конституции. К этому надо добавить, что так же, как и в ситуации с исполнительной властью, функции и направления деятельности парламента многообразны и не всегда непосредственно затрагивают права человека, как, например, при решении разноплановых вопросов государственного бюджета, использования Вооруженных Сил за пределами территории страны, подписании многих международных договоров и т.д.

Международная и отечественная практика подтверждает, что, хотя разработка правовой основы прав человека имеет огромное значение, защиту прав человека нельзя обеспечить лишь законодательными мерами, большую лепту в этот процесс вносит правоприменительная деятельность, которая более тесно связана с общим состоянием общества, с широким социально-культурным контекстом.

Традиционно **органы исполнительной власти** осуществляют оперативное управление общественной жизнью. Поэтому реализация прав и свобод, а также обеспечение объективных условий для их реализации в значительной мере происходят в сфере распорядительной деятельности исполнительной власти. Этим обстоятельством объясняется необходимость контроля не только за разработкой нормативных актов, детализирующих и в определенной мере развивающих законодательные положения, но и за распорядительной деятельностью органов исполнительной власти.

Нельзя не согласиться с распространенным среди правоведов мнением, что на практике ущемления и даже нарушения прав человека зачастую связаны не с законами, а именно с нормотворчеством исполнительной власти.

В практике государственной внесудебной защиты прав и свобод человека существуют различные формы контроля за органами исполнительной власти, классификацию которых можно проводить по разным основаниям, в том числе и в зависимости от положения органа, осуществляющего контрольные функции, выделяя внутренний и внешний контроль.

Внутренний – административный контроль осуществляется в системе исполнительной власти за деятельностью ее отдельных органов, подразделений, должностных лиц, являясь, по сути дела, самоконтролем. **Иерархический** (ведомственный, надведомственный), «опека, инспекционная деятельность и надзор специализированных

органов контроля, входящих в систему исполнительной власти, являются собой три вида внутреннего административного контроля, осуществляемого самой администрацией по собственной инициативе»¹. Безусловно, касаясь любых управленческих действий и решений (например, рационального использования финансовых и материальных ресурсов), административный самоконтроль только косвенным образом влияет на защиту частных интересов и прав человека.

Административный контроль непосредственно выступает как форма внесудебной защиты прав человека при обращении частного лица (использующего конституционно закрепленное право на обращение) в административный орган с заявлением, содержащим просьбу, претензию, жалобу, требование, иск или другие формы административного оспаривания².

В соответствии с законодательством РФ частное лицо или группа лиц может оспаривать акты и действия администрации, обращаясь к вышестоящему должностному лицу данного административного органа или в вышестоящий административный орган. Предусматриваются специальные процедуры рассмотрения обращений. При этом беспристрастность рассмотрения жалоб и, следовательно, эффективность защиты законных интересов и восстановления нарушенных прав человека может существенно зависеть от отношений вышестоящих и нижестоящих органов. Естественно, в условиях административной децентрализации вышестоящих и нижестоящих органов разрешение спора между гражданином и администрацией, в некоторой степени, результативней и объективней, чем в условиях субординации.

Так, например, в нашей стране такая форма внутреннего контроля за деятельностью исполнительной власти как административное оспаривание выступает в форме административного обжалования³. В соответствии со ст. 33 Конституции РФ граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные **обращения в государственные органы и органы местного самоуправления**. Естественно, административный порядок рассмотрения жалоб граждан требует четкого правового регулирования.

¹ Зеленцов А.Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах. М. : Изд-во РУДН, 2002. С. 19.

² Миронов М.А. Обращения граждан как элемент системы защиты прав человека и основных свобод: право и политика. М. : Юрид. лит., 2001. С. 52–59.

³ Азаров А., Ройтер В., Хюфнер К. Защита прав человека. Международные и российские механизмы. М. : Моск. шк. прав человека, 2003. С. 330–331.

До принятия Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан»¹, в Российской Федерации отсутствовала последовательная и систематическая защита прав человека и гражданина в рамках административно-правовых процедур. Фактически до ноября 2006 г. в отношении порядка разрешения административно-правовых споров граждан с органами исполнительной власти и их должностными лицами действовали нормативно-правовые акты СССР. И как следствие, не было единства в практике министерств и ведомств по организации контроля за рассмотрением обращений граждан и реализации, принятых по ним решений². Только на уровне Администрации Президента РФ порядок обращений был урегулирован Положением об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан³.

Принятие Федерального закона «**О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации**», регламентирующего работу государственных и местных органов власти с обращениями населения, скорректированного в соответствии с требованиями времени и международной практикой, создает законодательную базу для повышения эффективности административно-правовых средств предотвращения нарушений и защиты прав человека и гражданина в Российской Федерации.

В законе основной упор сделан на порядке подачи, рассмотрения и ответов на обращения граждан. Для того чтобы дать ответ по существу на коллективное или индивидуальное обращение, государственному органу и органу местного самоуправления отводится 30 дней с момента регистрации обращения. При этом закон позволяет чиновнику разобраться с обращением и в более короткие сроки. Но в исключительных случаях, в том числе, когда от других ведомств требуются дополнительные документы для рассмотрения запроса (на их представление отводится 15 дней), срок рассмотрения может быть продлен, но не более чем на 30 дней, о чем заявитель должен быть уведомлен отдельно. Наряду с этим ст. 11 закона дает исчерпывающий список случаев, когда обращение может остаться без ответа.

Закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», с одной стороны, в ст. 5 определяет права гражданина при рассмотрении обращений, с другой – ст. 14 обязывает осуществлять

¹ Федеральный закон РФ от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 27.11.2017 г.) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

² Ежегодно в различные органы власти россияне подают порядка 10–15 миллионов обращений.

³ Указ Президента РФ от 24.08.2004 г. № 1102 «Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан» // СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3609.

контроль за исполнением закона, а также принимать меры по своевременному выявлению и устранению причин нарушения прав, свобод и законных интересов граждан, ст. 15, ст. 16 – устанавливает ответственность чиновников за его нарушение. С учетом развития информационно-коммуникационных технологий в закон внесены изменения касающиеся формы подачи обращения (документов) и ответа на него, в частности, ч. 3 ст. 7 подчеркивает, что «обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в форме электронного документа, подлежит рассмотрению в порядке, установленном настоящим Федеральным законом».

Можно сказать, что, выстраивая четкий административный порядок рассмотрения обращений граждан, укрепляющий конституционные гарантии обеспечения прав человека и повышающий ответственность должностных лиц, одна из целей, преследуемых данным законом – совершенствование внесудебных форм защиты прав граждан и сокращение количества обращений в судебные инстанции.

Напрямую с реализацией гражданами своих конституционных прав связана разработка и внедрение **стандартов государственных услуг** в рамках административной реформы.

Административный контроль осуществляется как за законностью, так и за должным исполнением служебных обязанностей должностными лицами. С одной стороны, он характеризуется оперативностью, профессионализмом и дешевизной, но, с другой, ограничен используемыми в его рамках методами и средствами, нередко малоэффективен, в том числе по причине корпоративной солидарности административной власти. При этом необходимо отметить главное – это то, что «исполнительная власть имеет в основном дело не с конкретными правами и свободами, а с правомочиями лиц и граждан применительно к условиям и обстоятельствам, в которых эти правомочия реализуются. Но из реализации этих правомочий складывается представление об уровне, полноте и качестве реализации того или иного права и свободы»¹.

Таким образом, можно сказать, что административный контроль как важная составляющая государственного внесудебного правозащитного механизма в первую очередь все же направлен на совершенствование управленческой деятельности административных органов, т.е. акцент делается на практических управленческих целях, а не на за-

¹ Шевцов В.С. Права человека и государство в Российской Федерации. М. : Профобразование, 2002. С. 393.

щите прав и свобод человека. Более того, защита прав и свобод в рамках административных органов носит опосредованный характер.

Важное место в механизме внесудебной защиты занимает такая разновидность внешнего контроля за исполнительной властью как парламентский контроль, осуществляемый на национальном уровне и контроль со стороны представительных органов на региональном, местном уровнях.

Контроль за работой должностных лиц и рассмотрение жалоб в случаях злоупотреблений относятся к числу наиболее общепризнанных функций парламента как института государственной власти. Выполняя контрольную функцию, парламент или его комиссии следят, в какой мере исполнительная власть соблюдает законы, касающиеся прав личности, и насколько удалось достигнуть поставленные законодателем цели. На практике вмешательство членов парламента (депутатов представительных органов) как средство защиты прав и свобод человека и гражданина имеет разные формы, например: парламентский запрос, создание постоянной или временной парламентской комиссии, парламентское расследование, проведение дебатов по вопросам, связанным с обеспечением определенного конституционного права или в связи с грубыми или массовыми нарушениями прав, и т.д.¹

Деятельность **прокуратуры** как государственного органа, наделенного надзорными и правоохранительными функциями, тесно переплетается с защитой прав и законных интересов людей. В последнее время для мировой практики общей тенденцией стало расширение функций прокуратуры, придание ей контрольных полномочий. Наибольший объем контрольных полномочий связан с концепцией «общего надзора», где прокуратура следит за соответствием закону административных актов и мероприятий, за исполнением законов органами исполнительной власти, а также решений, действий, издаваемых ими подзаконных актов отдельных органов государства и должностных лиц, органов местного самоуправления»².

Наряду с этим в настоящее время можно говорить об усилении правозащитной составляющей в деятельности прокуратуры, особенно вне уголовно-правовой сферы. Осуществляя надзор за исполнением законов, борясь с коррупцией, прокуратура, когда прямо, когда косвенно осуществляет охрану и внесудебную защиту прав граждан. **Приоритеты деятельности прокуратуры** в соответствии с Федеральным законом «О

¹ Банашак Б. Права личности и механизмы их защиты в конституциях некоторых стран. Варшава : Хельсинк. фонд по правам человека, 2004. С. 17–18.

² Харитоновна Н.Н. Перспективы эволюции конституционного контроля: зарубежная и отечественная практика // Право и политика. 2006. № 1. С. 50.

прокуратуре РФ» направлены прежде всего на защиту прав и свобод гражданина. Главная задача прокуроров при этом заключается в том, чтобы ни в коей мере не подменяя судебные органы, органы исполнительной власти, контролирующие органы, роль которых является доминирующей, оперативно использовать специальные полномочия прокурора для оперативного пресечения нарушений прав и свобод больших групп населения, трудовых коллективов, репрессированных, малочисленных народов, а также тех категорий граждан, которые в силу исключительных обстоятельств нуждаются в особенной поддержке государства.

Статья 11 ФЗ «О прокуратуре РФ» определяет систему прокуратуры Российской Федерации, которую составляют: Генеральная прокуратура Российской Федерации, прокуратуры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, научные и образовательные организации, редакции печатных изданий, являющиеся юридическими лицами, а также прокуратуры городов и районов, другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры.

В Конституции РФ (ст. 129) провозглашено, что Прокуратура РФ составляет единую федеральную централизованную систему органов и учреждений и действует на основе подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ. Закрепленный в Конституции принцип единства и централизации системы органов прокуратуры позволяет Генеральному прокурору РФ и подчиненным ему прокурорам проводить единую политику в осуществлении надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов. Конституция РФ определяет порядок наделения прокуроров полномочиями.

Полномочия, организация и порядок деятельности Прокуратуры РФ определяются Федеральным законом РФ «О прокуратуре РФ»¹. Этот закон занимает особое место среди всех нормативных актов, регулирующих деятельность прокуратуры. Его значение определяется прежде всего его универсальностью, то есть тем, что он регулирует все направления деятельности прокуроров, предмет и пределы надзора, полномочия прокуроров, порядок прохождения службы и другие виды деятельности. В то же время закон не подменяет и не заменяет иных норм законодательства, регулирующих уголовно-процессуальную, гражданско-процессуальную, арбитражно-процессуальную и иную деятельность прокуроров. Иногда возникает конкуренция норм Закона о

¹ Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 (ред. от 30.10.2018 г.) «О прокуратуре Российской Федерации». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base>.

прокуратуре и процессуального законодательства. В таких случаях, если полномочия прокурора предусмотрены каким-либо процессуальным законом, то следует руководствоваться и ссылаться в соответствующих актах прокурорского реагирования на этот закон.

Закон о прокуратуре определяет не только полномочия прокуроров в различных направлениях надзора, но и определяет принципы организации и деятельности прокуратуры, ее систему и структуру, кадровую политику органов прокуратуры, социальную защиту прокуроров и т.д.

Меры прокурорского реагирования в рамках осуществления надзора за исполнением законодательства об административных правонарушениях:

- постановление об освобождении лица, незаконно подвергнутого административному задержанию;
- представление об устранении нарушений законов;
- протест на постановление по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб и протестов;
- постановление о возбуждении производства по делу об административном правонарушении;
- предостережение о недопустимости нарушения закона;
- иные меры реагирования¹.

Особый интерес представляет глава 2 закона – «**Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина**». Согласно ст. 26 «Предметом надзора является соблюдение прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций».

При этом органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы и должностных лиц, которые осуществляют контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность организаций.

¹ Письмо Генпрокуратуры РФ от 27.02.2004 г. № 36-12-2004 «О Методических рекомендациях по организации работы прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административных правонарушениях». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_118661/#dst100227.

Полномочия прокурора по надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Прокурор:

- рассматривает и проверяет заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина;
- разъясняет пострадавшим порядок защиты их прав и свобод;
- принимает меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба.

Согласно ст. 22 ФЗ «О Прокуратуре РФ» прокурор вправе:

- по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения органов, указанных в п. 1 ст. 21 настоящего Федерального закона, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона;

- требовать от руководителей и других должностных лиц указанных органов представления необходимых документов и материалов или их копий, статистических и иных сведений в сроки и порядке, которые установлены пп. 2, 2.1, 2.3, 2.4, 2.5 ст. 6 настоящего Федерального закона; выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций;

- вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов.

Прокурор или его заместитель по основаниям, установленным законом, возбуждает производство об административном правонарушении, требует привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности, предостерегает о недопустимости нарушения закона.

Прокурор или его заместитель в случае установления факта нарушения закона органами и должностными лицами, указанными в п. 1 ст. 21 настоящего Федерального закона:

- освобождает своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов;

- опротестовывает противоречащие закону правовые акты, обращается в суд или арбитражный суд с требованием о признании таких актов недействительными;

- вносит представление об устранении нарушений закона.

При наличии оснований полагать, что нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер преступления, прокурор принимает меры к тому, чтобы лица, его совершившие, были подвергнуты уголовному преследованию в соответствии с законом.

В случаях, когда нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер административного правонарушения, прокурор возбуждает производство об административном правонарушении или незамедлительно передает сообщение о правонарушении и материалы проверки в орган или должностному лицу, которые полномочны рассматривать дела об административных правонарушениях.

В случае нарушения прав и свобод человека и гражданина, защищаемых в порядке гражданского и административного судопроизводства, когда пострадавший по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может лично отстаивать в суде или арбитражном суде свои права и свободы или когда нарушены права и свободы значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение, прокурор предъявляет и поддерживает в суде или арбитражном суде иск в интересах пострадавших.

Прокурор или его заместитель приносит протест на акт, нарушающий права человека и гражданина, в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации. Представление об устранении нарушений прав и свобод человека и гражданина вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенное нарушение.

Таким образом, защита прав и свобод человека органами прокуратуры и органами исполнительной власти осуществляется посредством **контроля и надзора** за соблюдением прав человека, которые являются важнейшими институтами внесудебного механизма правовой защиты человека.

В истории правового развития человечества значительную роль в системе внесудебной защиты прав личности играют **специализированные государственные органы по содействию правам человека и их защите** (комиссии по правам человека и уполномоченные по правам человека/омбудсмены). Причем, защита производится не только с точки зрения законности, но и с учетом принципов добросовестности и справедливости. В Российской Федерации именно институт уполномоченного по правам человека открыл новую главу во взаимоотношениях власти и гражданина.

§ 5. Правовой статус и роль института уполномоченного по правам человека в механизме государственной защиты прав и свобод человека

В России пристальное внимание к формированию таких государственных правозащитных органов, непосредственно предназначенных только для целей содействия правам человека и их защиты, стало уделяться относительно недавно и во многом, с одной стороны, было обусловлено реформированием общественно-государственного строя. С другой стороны, большую роль сыграли намерения вступления России в Совет Европы. Также «нельзя забывать о том, что в силу п. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод является составной частью российской правовой системы, а потому решения Европейского Суда должны учитываться федеральным законодателем при регулировании общественных отношений и правоприменительными органами при применении соответствующих норм права»¹.

Эти факторы стимулировали становление нового для нашей страны института уполномоченного по правам человека. Хотя с формально-исторической точки зрения, первым типом государственного правозащитного органа была Комиссия по правам человека при Президенте Российской Федерации (буквально на несколько месяцев опередив уполномоченного по правам человека), преобразованная в 2004 г. в Совет при Президенте Российской Федерации². А также комиссии по правам человека в субъектах Российской Федерации как вспомогательные и совещательные органы, созданные в целях оказания помощи в реализации прав и основных свобод человека и гражданина.

Первое официальное закрепление институт омбудсмена получил в ноябре 1991 г., когда Верховный Совет РСФСР принял Постановление «О Декларации прав и свобод человека и гражданина». Как известно, в декларациях формулируются принципы, обязательные для конституционно-правового развития государств³. Согласно ст. 40 п. 1 данного Постановления: «Парламентский контроль за соблюдением

¹ Кожевников О.А. Позиции Европейского Суда по правам человека и судебная реформа в России // Законы России: опыт, анализ, практика. 2010. № 9. С. 68.

² Комиссия по правам человека при Президенте Российской Федерации преобразована в Совет при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека (см.: Указ Президента РФ от 06.11.2004 г. № 1417 «О Совете при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека» // СЗ РФ. 2004. 15 нояб. № 46 (ч. 2). Ст. 4511).

³ Михалёва Н.А. Творческое наследие академика О.Е. Кутафина – национальное достояние России // Lex Russica. 2012. Т. LXXI. № 3. С. 438.

прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации возлагается на Парламентского уполномоченного по правам человека»¹. Однако, несмотря на то, что был разработан законопроект об уполномоченном, а должность Уполномоченного по правам человека была учреждена Конституцией Российской Федерации 1993 г., эта идея долгое время не получала законодательного развития. Кроме того следует отметить, что из-за политических разногласий между президентом и Верховным Советом Российской Федерации в 1992–1993 гг. в проекте Конституции Российской Федерации исчезла отдельная статья и осталась всего одна норма об Уполномоченном по правам человека – ст. 103 пункт «е» относит к ведению Государственной Думы Российской Федерации назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом. В этом плане следует согласиться с мнением юристов, что в первую очередь «речь идет о полномочиях Государственной Думы, а не о статусе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации»².

После длительных процедур согласования, федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» был официально опубликован и вступил в силу³. Он определил статус Уполномоченного, его компетенцию, порядок назначения и освобождения от должности, реализовав тем самым требования п. «е» ч. 1 ст. 103 Конституции Российской Федерации.

Федеральный конституционный закон установил, что Уполномоченный при осуществлении своих полномочий независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам.

Должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации учреждена **в целях обеспечения гарантий государственной защиты** прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами и государственными служащими.

¹ Постановление ВС РСФСР от 22.11.1991 г. № 1920-1 «О Декларации прав и свобод человека и гражданина» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1865.

² Тхабисимова Л.А., Евлоев И.М. Проблемы правового статуса и деятельности уполномоченных по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах // Вестник Бурятского государственного университета. 2012. Вып. 2. С. 164.

³ Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011; 2006. № 43. Ст. 4411; 2008. № 24. Ст. 2788; 2011. № 1. Ст. 1; 2014. № 11. Ст. 1088; 2015. № 10. Ст. 1390; 2015. № 14. Ст. 2007; 2015. № 21. Ст. 2979.

Деятельность Уполномоченного призвана дополнить существующие средства защиты прав и свобод граждан, она не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод.

Анализ конституционно-правового статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (далее – УПЧ РФ) дает основания утверждать, что, с одной стороны, по принципам деятельности, правовому положению в системе государственных органов, механизмам обеспечения функциональной независимости, порядку назначения и прекращения полномочий, вопросам финансирования аппарата, специфическим методам «альтернативного урегулирования споров» он сохраняет основные характеристики классического (парламентского) института омбудсмана, выполняя посредническую роль между государством и гражданским обществом. С другой стороны, видно, что законодательно определенная цель учреждения УПЧ РФ – для «обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами»¹, в том числе в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, масштабно отличается от целей института классического омбудсмана и больше соответствует традиционным задачам национальных учреждений по содействию правам человека и их защите.

К этому следует добавить, что согласно ФКЗ об УПЧ РФ, задачи, функции и комплекс полномочий по их реализации, сфера компетенции (в отношении субъектов и объектов правовых отношений) также гораздо шире функций парламентских омбудсменов, функционирующих в странах развитой демократии. Так, в частности, ст. 1 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» определяет, что УПЧ РФ способствует восстановлению нарушенных прав, совершенствованию законодательства Российской Федерации о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, развитию международного сотрудничества в области прав человека, правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты. Поэтому анализ законодательства и практики функционирования УПЧ РФ позволяет отнести

¹ Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011; 2006. № 43. Ст. 4411; 2008. № 24. Ст. 2788; 2011. № 1. Ст. 1; 2014. № 11. Ст. 1088; 2015. № 10. Ст. 1390; 2015. № 14. Ст. 2007; 2015. № 21. Ст. 2979; 2016, № 5, Ст. 552.

российского омбудсмена к новому типу государственных правозащитных органов – омбудсмена по правам человека, представляющего смешанную модель классических комиссий по правам человека и классического омбудсмена. Другими словами, УПЧ РФ, обладая **общей компетенцией** в отношении рассмотрений нарушений прав человека (всех поколений в контексте национальных и международных стандартов прав человека) и широкими (профилактической, правозащитно-восстановительной, просветительской и др.) функциями, не только способствует улучшению административного управления, но и совершенствованию системы защиты (в широком смысле) прав человека.

Основными направлениями деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации являются:

- рассмотрение жалоб и обращений о нарушениях прав и свобод человека и гражданина, принятие мер по их восстановлению;
- анализ законодательства Российской Федерации в области прав человека и гражданина, подготовка рекомендаций по его совершенствованию и приведению в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права;
- развитие международного сотрудничества в области прав человека;
- правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

Для обеспечения деятельности Уполномоченного создан рабочий аппарат, который осуществляет юридическое, организационное, научно-аналитическое, информационно-справочное и иное обеспечение деятельности Уполномоченного.

С жалобой к Уполномоченному может обратиться любой гражданин Российской Федерации, независимо от того, в каком государстве он находится. Уполномоченный рассматривает также жалобы иностранных граждан и лиц без гражданства, если они находятся на территории Российской Федерации (ст. 15). Уполномоченный **не рассматривает жалобы на решения федеральных и региональных (субъектов Российской Федерации) законодательных (представительных) органов** государственной власти.

Уполномоченный рассматривает **жалобы** на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе (ст. 16). Это положение закона означает, что

Уполномоченный не рассматривает жалобы в качестве первой инстанции. Заявитель должен предварительно предпринять усилия по защите нарушенных прав через суд либо другим порядком. Если он считает, что принятыми по делу решениями его права не восстановлены, и не согласен с таким решением, – в таком случае возможно обратиться с жалобой к Уполномоченному.

Приступив к рассмотрению жалобы, Уполномоченный вправе обратиться к государственным органам, обладающим соответствующей компетенцией или должностным лицам за содействием в проведении проверки обстоятельств, подлежащих выяснению. Проверка не может быть поручена тому органу или должностному лицу, решения или действия которых обжалуются.

В законе об УПЧ РФ особо отмечено, что в случае грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина Уполномоченный вправе: 1) выступить с докладом на очередном заседании Государственной Думы; 2) обратиться в Государственную Думу с предложением о создании парламентской комиссии по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, принимать участие в работе указанной комиссии непосредственно либо через своего представителя, а также участвовать в заседаниях палат Федерального Собрания Российской Федерации при рассмотрении ими вопроса об утверждении итогового доклада указанной комиссии.

Уполномоченный вправе обратиться в Государственную Думу с предложением о проведении парламентских слушаний по фактам нарушения прав и свобод граждан, и лично либо через своего представителя участвовать в проводимых парламентских слушаниях.

УПЧ РФ, считая, что права и свободы человека нарушаются действующими законами или противоречат Конституции Российской Федерации, общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации, не имеет права непосредственного обращения в Конституционный Суд Российской Федерации (в порядке абстрактного нормоконтроля) вне связи с конкретным делом. Кроме того, в отличие от мировой практики функционирования омбудсменов, возможности УПЧ РФ эффективно участвовать в совершенствовании законодательства (отсутствие прав законодательной инициативы, официального внесения заключения на законопроекты и др.) явно недостаточны. Однако коррекция Федерального конституционного закона невозможна без изменения ч. 1 ст. 104

Конституции Российской Федерации, устанавливающей круг субъектов законодательной инициативы.

В Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» неоднократно, начиная с 2006 по 2016 г., вносились изменения. Согласно данным изменениям, УПЧ РФ: не может иметь гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Расширены полномочия федерального УПЧ по взаимодействию с уполномоченными субъектов РФ (ст. 36. 2). В частности, УПЧ РФ при рассмотрении жалоб и обращений вправе направить запрос уполномоченному по правам человека в субъекте Российской Федерации. Также федеральный уполномоченный получил право осуществлять координацию деятельности региональных уполномоченных. Для этих целей может быть создан совет уполномоченных по правам человека – в качестве консультативного и совещательного органа (т.е. для координационного совета появилась законодательная основа). В его состав войдут по одному представителю от каждого федерального округа из числа региональных уполномоченных.

Поправки в ФКЗ об УПЧ РФ наделили его правом обращения в суд с административным иском (ходатайством) в защиту прав личности и правом на обращение в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении, начиная от дисциплинарного производства, вплоть до уголовного дела в отношении действий (бездействия) должностных лиц, нарушающих права человека (ст. 29). Одна из важных новаций – возможность федерального и региональных уполномоченных беседовать наедине с осужденными и лицами, заключенными под стражу, при условии, что представители администрации учреждения, исполняющего наказание, или следственного изолятора могут видеть беседующих, но не слышать их. Таким же правом будет обладать федеральный уполномоченный при посещении центров временного размещения и мест временного содержания на территории России, а также при посещении специальных учреждений.

В настоящее время **институт уполномоченного по правам человека** (омбудсмена) создан во всех **субъектах Российской Федерации**, в том числе и в новых субъектах – в Республике Крым и городе федерального значения Севастополе. В дополнение к уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации начался процесс учреждения должностей **отраслевых уполномоченных**. В

частности, пункт 5 Указа Президента Российской Федерации от 1 сентября 2009 г. № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» содержит рекомендацию органам государственной власти всех субъектов Российской Федерации о необходимости учреждения должности уполномоченного по правам ребенка. Такие самостоятельные должности уже учреждены во многих субъектах Российской Федерации. Подавляющее большинство **региональных законов об уполномоченном** по правам человека в основном повторили положения Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» в отношении **правового статуса, целей и задач, полномочий и функций**.

Тем не менее правовой статус уполномоченных по правам человека на уровне субъектов федерации до недавнего времени вызывал бурные конституционно-правовые споры. Ранее статья 5 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» определяла, что: «1. В соответствии с конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации может учреждаться должность Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации. 2. Финансирование деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации и его аппарата осуществляется из средств бюджета субъекта Российской Федерации». Такая неимперативная формулировка данной статьи, не обязывая региональные власти создавать институт уполномоченного по правам человека в субъектах федерации, оставляла создание института регионального уполномоченного на усмотрение органов власти. Конечно, иная формулировка привела бы к нарушению принципа деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

С другой стороны, на основании ст. 76 ч. 1 и ст. 108 ч. 1 Конституции Российской Федерации федеральные конституционные законы принимаются по предметам ведения Российской Федерации и по вопросам, предусмотренным Конституцией Российской Федерации, тогда возникает вопрос о конституционности правовых норм ст. 5 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», так как не они имеют отношения к предмету правового регулирования деятельности УПЧ РФ.

В настоящее время после долгих дебатов были внесены изменения в действующее законодательство. Теперь на федеральном уровне

в соответствии с федеральным законом от 6 апреля 2015 г. № 76-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека» закреплена правовая статус уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации. Ранее каждый субъект руководствовался собственными представлениями о данном институте. Сейчас **на федеральном уровне установлен набор базовых прав** омбудсменов, с которыми государственные органы в любом случае будут обязаны считаться. Однако детальные правила работы уполномоченных, порядок обращения граждан к ним и меры, которые они могут принимать по итогам рассмотрения жалоб, определяются конкретным субъектом.

В соответствии с внесенными изменениями, федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» был дополнен отдельной главой – II. 1 «Основы статуса государственных органов субъекта Российской Федерации, формируемых законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации».

Основные нововведения состоят в следующем. Назначать на должность регионального уполномоченного по правам человека могут законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Право вносить в них предложения о кандидатуре уполномоченного может быть предоставлено региональным законом высшему должностному лицу субъекта, депутатам, органам местного самоуправления, правозащитным организациям, иным органам и организациям (например, профильные некоммерческие организации, общественные палаты, общественные советы). Региональный омбудсмен при осуществлении своих полномочий независим от каких-либо государственных органов и должностных лиц.

На федеральном уровне закреплена обязанность законодательного органа субъекта Российской Федерации до утверждения на должность регионального омбудсмана согласовывать его кандидатуру с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации. Таким образом, будет обеспечена независимость регионального омбудсмана от органов власти субъекта Российской Федерации и объективность при выборе его кандидатуры.

Срок полномочий регионального омбудсмана устанавливается конституцией (уставом) региона – но не более чем на пять лет и два

срока подряд. Также региональный омбудсмен не может заниматься другой оплачиваемой или неоплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, быть членом политических объединений, иметь гражданство или вид на жительство в иностранном государстве.

Основная задача регионального омбудсмeна – рассматривать жалобы граждан России, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории субъекта РФ. Тематика жалоб не ограничена и на практике является крайне широкой: от ЖКХ и здравоохранения до уголовного судопроизводства, нарушений политических, гражданских, экологических или иных прав.

Для защиты прав заявителей региональные омбудсмены впервые наделяются серьезными правами при взаимодействии с территориальными подразделениями федеральных органов исполнительной власти. Впервые для регионального уполномоченного устанавливается право при рассмотрении жалоб на решения или действия (бездействие) определенных территориальных органов федеральной исполнительной власти, беспрепятственно их посещать, запрашивать и получать от них сведения, документы и материалы, необходимые для рассмотрения жалоб. А также, получать объяснения от организаций федерального подчинения, проводить самостоятельно или совместно с компетентными государственными органами, должностными лицами и государственными служащими проверку их деятельности.

За уполномоченными закрепляется право на безотлагательный прием по вопросам своей деятельности руководителями и другими должностными лицами органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления и иных органов и организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями и администрацией мест принудительного содержания.

Законом предусматривается возможность возложения на уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации функций уполномоченного по правам ребенка, уполномоченного по правам коренных малочисленных народов и других должностных лиц, уполномоченных осуществлять защиту прав граждан. Данные изменения позволят осуществлять координацию деятельности должностных лиц и органов, осуществляющих функции по защите прав граждан в регионе.

Законодательно закрепляется норма, в соответствии с которой обеспечение деятельности уполномоченного по правам человека в

субъекте Российской Федерации и его аппарата осуществляется за счет бюджетных ассигнований бюджета субъекта Российской Федерации.

Для эффективного осуществления региональными уполномоченными своей деятельности, в отдельных субъектах принимают специальные законы. В качестве примера назовем закон Иркутской области от 8 июня 2010 г. № 35-ОЗ «Об административной ответственности за воспрепятствование законной деятельности Уполномоченного по правам человека в Иркутской области». В соответствии с данным законом, вмешательство в осуществление Уполномоченным по правам человека в Иркутской области полномочий, установленных Законом Иркутской области от 7 октября 2009 г. № 69/35-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области», с целью повлиять на его решения, а именно дача должностными лицами указаний Уполномоченному по правам человека в Иркутской области по вопросам рассмотрения жалоб, информации о массовых и (или) грубых нарушениях прав и свобод человека и гражданина, подготовки заключений по итогам рассмотрения жалоб, информации о массовых и (или) грубых нарушениях прав и свобод человека и гражданина, направления информации в органы прокуратуры, влечет предупреждение или наложение административного штрафа на должностных лиц – от одной тысячи до двух тысяч рублей. Неисполнение должностными лицами законных требований Уполномоченного по правам человека в Иркутской области, а равно неисполнение должностными лицами обязанностей, законом, влечет предупреждение или наложение административного штрафа в размере от двух тысяч до трех тысяч рублей.

Данные протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных настоящим Законом, составляют должностные лица органов внутренних дел (полиции). Дела об указанных выше административных правонарушениях рассматриваются мировыми судьями Иркутской области¹.

В Иркутской области учрежден институт советников (помощников на общественных началах) Уполномоченного по правам человека в Иркутской области в целях содействия уполномоченному в реализации возложенных на него задач:

- 1) по восстановлению нарушенных прав и свобод человека и гражданина;
- 2) выявлению причин и условий, способствующих нарушению прав и свобод человека и гражданина;

¹ См.: URL: <http://ombudsman.r38.ru/qa/9.html>.

3) внесению предложений о совершенствовании законов области и иных нормативных правовых актов области по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина, а также об устранении причин и условий, способствующих нарушению прав и свобод человека и гражданина;

4) правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека и гражданина, форм и методов их защиты.

Советником Уполномоченного может быть назначено лицо, имеющее специальные познания в областях деятельности связанной с реализацией и/или защитой прав человека и гражданина, на добровольной и безвозмездной основе оказывающее Уполномоченному консультационную и иную помощь, в том числе по отдельным направлениям деятельности. Советником (помощником) может быть совершеннолетний гражданин Российской Федерации, проживающий на территории Иркутской области, обладающий необходимыми для выполнения общественной работы знаниями и навыками. Советнику (помощнику) Уполномоченного выдается удостоверение установленного образца, оформляемое в аппарате Уполномоченного. А также ему может быть выдана доверенность на совершение действий по поручению Уполномоченного за подписью Уполномоченного или лица, исполняющего его обязанности.

При осуществлении своей деятельности, советник (помощник) может взаимодействовать с органами местного самоуправления, их должностными лицами, правоохранительными и надзорными органами, с правозащитными и другими общественными объединениями. Кроме того, с самого момента назначения он также является членом экспертного совета, создаваемого на основании ч. 8 ст. 20 Закона Иркутской области от 7 октября 2009 г. № 69/35-оз «Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области».

Советник (помощник) несет личную ответственность за соблюдение законов при выполнении своих функций и вправе отказаться от выполнения поручения, выходящего за пределы его компетенции. А также он может поощряться за добросовестное исполнение своих обязанностей распоряжением Уполномоченного, либо быть представлен к поощрению другими органами или должностными лицами Иркутской области и Российской Федерации¹.

Также распространенной является практика создания на общественных началах Экспертных советов из лиц, обладающих специальными

¹ См.: Положение о советнике (помощнике) на общественных началах Уполномоченного по правам человека в Иркутской области. URL: <http://ombudsman.r38.ru/qa/320.html>.

правовыми знаниями, в целях оказания консультативной помощи региональным уполномоченным в государственной защите прав человека.

В качестве примера можно привести Воронежскую область, где при Уполномоченном по правам человека функционируют два совета. В целях содействия беспрепятственной реализации прав человека на территории Воронежской области и их уважению государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами создан Общественный совет (Распоряжение Уполномоченного по правам человека в Воронежской области от 4 сентября 2012 г. № 12). Согласно п. 3 данного Положения Общественный совет решает следующие задачи:

- выработка направлений согласованных действий органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных организаций и национальных объединений в сфере защиты прав человека;

- подготовка рекомендаций органам государственной власти, органам местного самоуправления, национальным объединениям по совершенствованию деятельности, направленной на обеспечение прав человека;

- организация и проведение семинаров, конференций, «круглых столов» по вопросам прав человека;

- сотрудничество со средствами массовой информации для регулярного освещения в них вопросов защиты прав человека и формирование общественного мнения в данной сфере;

- осуществление взаимного обмена информацией между различными органами государственной власти, органами местного самоуправления и общественными организациями по проблемам защиты прав человека;

- мониторинг нарушений прав человека в Воронежской области;

- содействие развитию международного сотрудничества в области защиты прав человека.

Кроме того, в соответствии со ст. 14 Закона Воронежской области от № 66-03 «Об Уполномоченном по правам человека в Воронежской области» при Уполномоченном по правам человека в Воронежской области в целях оказания ему консультативной помощи по вопросам защиты прав и свобод человека создан коллегиальный совещательный орган – Экспертный совет. Экспертный совет работает на общественных началах, его решения носят рекомендательный характер. Перед Экспертным советом стоят следующие задачи: выработка предложений по приоритетным направлениям защиты прав и свобод человека

на территории Воронежской области, разработка предложений по совершенствованию законодательства и рекомендаций органам власти по вопросам соблюдения прав и свобод человека, участия в проведении проверок соблюдения прав человека совместно с Уполномоченным и сотрудниками его аппарата, экспертная оценка представляемых Уполномоченным материалов и докладов, правовое просвещение¹.

В целом просветительно-образовательную деятельность в сфере прав человека следует активней развивать российским федеральному и региональным уполномоченным по правам человека, тем более, что эта функция законодательно предусмотрена. Актуальность такой деятельности обуславливается тем обстоятельством, что в России до сих пор не развита национальная система правового просвещения и образования в области прав человека с учетом общепризнанных принципов и норм по правам человека, с соблюдением лучших традиций российской правовой культуры и базовых ценностей нашего народа.

Таким образом, можно сказать, что по своей правовой сущности российский институт уполномоченного по правам человека является специализированным на содействии правам человека и их защите государственным органом. В рамках своей сферы компетенции государственные правозащитные органы реализуют две доктринально взаимосвязанные стратегии: содействия развитию прав человека и защиты прав человека.

Основными формами реализации стратегии содействия развитию прав человека являются: анализ состояния с соблюдением прав человека в стране (регионе) и подготовка общих/тематических докладов; разработка рекомендаций для органов власти по вопросам, затрагивающим права человека; развитие образовательных и просветительских программ в области прав человека; проведение научных исследований и подготовка публикаций по правам человека; взаимодействие с другими (внутригосударственными и международными) правозащитными организациями; и др.

Наиболее распространенными правовыми формами реализации стратегии защиты прав человека выступают: рассмотрение жалоб и обращений граждан на нарушения прав человека посредством процедур альтернативного урегулирования споров; проведение расследований нарушений прав человека по собственной инициативе; мониторинг соблюдения конституционных прав человека и международных стандартов в области прав человека на внутригосударственном уровне; и др.

¹ URL: <http://ombudsman-vrn.ru/index.php/2013-03-22-10-52-19/expertniy-sovet/166-2012-07-10-13-42-11>.

Являясь по своей правовой сущности субсидиарными государственными правозащитными органами – элементами внесудебного механизма защиты прав и свобод человека и гражданина, особыми институтами взаимодействия государства и гражданского общества, целью их создания служит ретроспективная и проспективная защита прав человека в правотворчестве и правоприменении. Поэтому институты, узкоспециализированные на защите прав отдельных социальных групп (детей, женщин, инвалидов и т.д.), не входят в понятие «государственный орган по содействию правам человека и их защите».

Немаловажную роль в становлении единой системы уполномоченных по правам человека на всей территории России сыграло отношение защиты прав и свобод человека и гражданина к предметам совместного ведения федерации и субъектов федерации; закрепление правового статуса уполномоченных по правам человека в субъектах федерации в федеральном законодательстве; расширение их полномочий в отношении территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и организаций федерального подчинения. Практика функционирования государственных правозащитных органов показывает, что учет региональной специфики является одним из инструментов повышения эффективности их деятельности.

Без малого двадцать лет шло формирование института уполномоченного по правам человека в субъектах РФ, завершившись только в 2016 г. Длительность процесса (более десяти лет) формирования региональных уполномоченных по правам человека и его динамика во многом обусловлены огромным (самым большим в мире) количеством и специфическими различиями субъектов Российской Федерации (асимметричностью федерации). Но основной причиной длительности данного процесса является законодательная неурегулированность статуса региональных уполномоченных на федеральном уровне, о которой неоднократно говорили российские ученые-конституционалисты и предлагались законопроекты, направленные на ликвидацию этой юридической коллизии. Каждый субъект РФ принимал в отношении них собственные региональные законы, и, как следствие этого, отсутствие единых в масштабах государства стандартов регулирования полномочий и гарантий независимости института регионального уполномоченного. Осознание необходимости внесения давно назревших изменений в ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» и принятия ФЗ «Об общих принципах организации деятельности уполномоченных по правам человека в Российской Федерации»,

нашло отражение в законопроекте, внесенном членами Совета Федерации РФ 25 октября 2018 г. в Государственную Думу РФ. Законопроектом устанавливаются единые принципы организации деятельности региональных уполномоченных, а также закрепляются общие основы их взаимодействия с органами публичной власти и институтами гражданского общества. В целом, сегодня можно говорить о росте внимания к нормативно-правовому совершенствованию российского института уполномоченных по правам человека на федеральном и региональном уровнях. Это естественный процесс, обусловленный, как необходимостью модернизации внесудебных правозащитных институтов, так и в целом, укреплением правового государственного механизма защиты прав человека.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В конституционно-статусном измерении права и свободы выступают нормативно-регулятивными величинами, определяющими единый, равный для всех государственно-правовой масштаб урегулирования наиболее важных, основополагающих отношений по поводу свободы личности в обществе и государстве.

Результатом такого урегулирования является возникновение правоотношений общего, конституционного характера между государством, с одной стороны, и каждым в отдельности человеком и гражданином – с другой. Здесь находит свое проявление тот факт, что конституционный статус человека и гражданина в Российской Федерации характеризуется не просто правообладанием индивида, его пассивным состоянием, но и активным взаимодействием с государством – носителем юридических обязанностей по отношению к своим гражданам. Являясь правоотношениями общего характера, которые возникают (как и соответствующие им основные права и свободы) непосредственно из Конституции, а не на основе конкретных юридических фактов, они существуют как бы «наряду», а в действительности – в нормативном единстве с возникающими, развивающимися и прекращающимися отраслевыми правоотношениями, в которых реализуются субъективные права и интересы конкретных субъектов права.

Реализация конституционных отношений, характеризующих непосредственное действие основных прав и свобод, согласуется в этих случаях с представлениями о том, что личность в ее взаимоотношениях с государством выступает не как объект государственной деятельности, а как равноправный субъект, который может защищать свои права всеми не запрещенными законом способами и спорить с государством в лице любых его органов, включая органы местного самоуправления. Осознание реальности названных отношений есть условие надлежащего понимания конституционной законности, адекватного восприятия структуры конституционного правопорядка и их эффективного поддержания¹.

В действительности, государство, выполняя обязанность признавать, соблюдать и защищать права и свободы как непосредственно действующие, актуально связано положениями Конституции об основах конституционного строя. Непосредственное действие прав и свобод проявляется и в том, что они подлежат обеспечению правосудием,

¹ См. Определение КС РФ от 20.10.2005 г. № 513-О. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Pages/default.aspx>.

т.е. пользуются напрямую судебной защитой. К этому следует добавить, что пользование правами и свободами опосредуется не только нормативным регулятивным, но и правоприменительным образом. Правоприменительное опосредование есть применение норм с выраженной конституционной составляющей, в которых учтено правоопределяющее значение основных прав и свобод, что безоговорочно предполагает и соответствующее восприятие установленных требований, и оценку происходящего в целом.

Таким образом, защита прав человека и гражданина, являясь конституционно-правовой и международно-правовой обязанностью российского государства, осуществляется с помощью системы принципов, механизмов и средств, в целом характерных и для других государств, основанных на праве. Некоторые отличительные особенности государственной защиты прав человека в Российской Федерации, равно как и любой другой страны, обусловлены многими политико-правовыми, экономическими, социальными, культурными причинами и традициями.

Во всем мире наиболее эффективным институтом защиты прав и свобод человека является правосудие. Внесудебный механизм защиты прав человека от неправомерных действий (или бездействия должностных лиц) органов исполнительной власти дополняет судебный правозащитный механизм, образуя в единстве внутригосударственную систему защиты прав и свобод человека и гражданина. При этом защита прав человека в форме определенных административно-правовых процедур выступает как внутренний контроль и, соответственно, с помощью парламентских средств и методов осуществляется внешний контроль.

Правозащитная деятельность российского государства (судебная и внесудебная) отражает единую стратегию действий государства в интересах прав и свобод человека. Поэтому национальную правозащитную деятельность государства в широком смысле можно определить, как законодательную и правоприменительную практику государства в области прав человека, отражающую специфические историко-культурные традиции, качество государственного управления и уровень социально-экономического развития страны, обеспечивающую соответствие мировым стандартам в области прав человека. В узком смысле, национальная правозащитная деятельность государства – это совокупность правозащитных механизмов, представленных опреде-

ленными организационными структурами (судом, правоохранительными органами, различными учреждениями по рассмотрению обращений граждан и др.), специализированными правозащитными институтами (уполномоченными по правам человека) и процедур, определяющих методы, порядок рассмотрения, проверки, подготовки предложений и принятия решений по жалобам, заявлениям и иной информации о нарушениях прав человека, базирующихся на конституционных и отраслевых нормах внутреннего права государства.

В настоящее время «необходимо продолжить поиск новых форм и способов защиты прав и свобод человека и гражданина. Расширить на основе комплексного подхода развитие институтов гражданского общества и их взаимодействие. Нам нужно выработать индикаторы устойчивого развития прав человека и критерии оценки эффективности правозащитной деятельности»¹. Настало время разработки федеральной национальной стратегии государственной политики в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина.

¹ Парламентские слушания на тему «Правозащитная деятельность: современное состояние и перспективы развития». URL: <http://council.gov.ru/events/news/97497>.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ И РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Основные нормативно-правовые акты по правам человека

Международные нормативные акты

1. Венская декларация и программа действий (Вена, 25 июня 1993 г.).
2. Всеобщая декларация прав человека (принята на 3-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.).
3. Декларация о правах инвалидов (утв. Резолюцией 13-й сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций 3447 (XXX) от 9 декабря 1975 г.).
4. Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают (утв. резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 40/144 от 13 декабря 1985 г.).
5. Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы.
6. Декларация Организации Объединенных Наций об образовании и подготовке в области прав человека.
7. Декларация основных принципов правосудия для жертв преступления и злоупотребления властью (утв. резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 40/34 от 29 ноября 1985 г.).
8. Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I) от 8 июня 1977 г.
9. Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол II) от 8 июня 1977 г.
10. Европейская Конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам ETS № 030 (Страсбург, 20 апреля 1959 г.).
11. Европейская конвенция о пресечении терроризма ETS № 090 (Страсбург, 27 января 1977 г.).
12. Европейская Конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания ETS № 126 (Страсбург, 26 ноября 1987 г.).
13. Европейская Социальная Хартия ETS № 163 (пересмотренная) (Страсбург, 3 мая 1996 г.).

14. Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.).

15. Женевская Конвенция о защите гражданского населения во время войны (Женева, 12 августа 1949 г.).

16. Женевская Конвенция об обращении с военнопленными (Женева, 12 августа 1949 г.).

17. Женевская Конвенция об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях (Женева, 12 августа 1949 г.).

18. Женевская Конвенция об улучшении участи раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море (Женева, 12 августа 1949 г.).

19. Конвенция Международной Организации Труда № 111 о дискриминации в области труда и занятий (Женева, 25 июня 1958 г.).

20. Конвенция Международной Организации Труда № 156 о равном обращении и равных возможностях для трудящихся мужчин и женщин: трудящиеся с семейными обязанностями (Женева, 3 июня 1981 г.).

21. Конвенция Международной организации труда № 159 о профессиональной реабилитации и занятости инвалидов (Женева, 20 июня 1983 г.).

22. Конвенция Международной Организации Труда № 87 о свободе ассоциации и защите права на организацию (Сан-Франциско, 9 июля 1948 г.).

23. Конвенция Международной Организации Труда № 95 об охране заработной платы (Женева, 1 июля 1949 г.).

24. Конвенция Международной Организации Труда № 98 о применении принципов права на организацию и на ведение коллективных переговоров (Женева, 1 июля 1949 г.).

25. Конвенция о гражданстве замужней женщины (Нью-Йорк, 20 февраля 1957 г.).

26. Конвенция о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта (Гаага, 14 мая 1954 г.).

27. Конвенция о защите прав человека и основных свобод ETS № 005 (Рим, 4 ноября 1950 г.) (с изм. и доп. от 21 сентября 1970 г., 20 декабря 1971 г., 1 января 1990 г., 6 ноября 1990 г., 11 мая 1994 г.).

28. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (Нью-Йорк, 18 декабря 1979 г.).

29. Конвенция о политических правах женщин (Нью-Йорк, 31 марта 1953 г.).

30. Конвенция о правах ребенка (Нью-Йорк, 20 ноября 1989 г.).
31. Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него (Нью-Йорк, 9 декабря 1948 г.).
32. Конвенция о статусе апатридов (Нью-Йорк, 28 сентября 1954 г.).
33. Конвенция о статусе беженцев (Женева, 28 июля 1951 г.).
34. Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.
35. Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (Нью-Йорк, 10 декабря 1984 г.).
36. Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (Минск, 26 мая 1995 г.).
37. Международная Конвенция «О пресечении преступления апартеида и наказания за него» от 30 ноября 1973 г.
38. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (принята резолюцией 45/158 Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 1990 г.).
39. Международная Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (Нью-Йорк, 7 марта 1966 г.).
40. Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.).
41. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.).
42. Минимальные стандартные правила обращения с заключенными (приняты на первом Конгрессе ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями 30 августа 1955 г., одобрены Экономическим и Социальным Советом на 994-м пленарном заседании 31 июля 1957 г.).
43. Рамочная Конвенция о защите национальных меньшинств ETS № 157 (Страсбург, 1 февраля 1995 г.).
44. Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме (утв. Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 43/173 от 9 декабря 1988 г.).
45. Стандартные минимальные правила Организации Объединенных Наций в отношении мер, не связанных с тюремным заключением (Токийские правила) (утв. резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 45/110 от 14 декабря 1990 г.).
46. Устав Организации Объединенных Наций (Сан-Франциско, 26 июня 1945 г.).

47. Факультативный протокол к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

48. Хартия социальных прав и гарантий граждан независимых государств (утв. Межпарламентской Ассамблеей государств-участников Содружества Независимых Государств 29 октября 1994 г.).

Нормативные правовые акты Российской Федерации

49. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.

50. Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

51. Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении».

52. Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении».

53. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

54. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

55. Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания».

56. Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».

57. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

58. Федеральный закон от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации».

59. Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

60. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

61. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации».
62. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».
63. Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях».
64. Федеральный закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом».
65. Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации».
66. Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации».
67. Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе».
68. Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях».
69. Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».
70. Федеральный закон от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии».
71. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности».
72. Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений».
73. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях».
74. Закон РФ от 25 октября 1991 г. № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации».

Литература

75. Авакьян С.А. Конституционное право России : учеб. курс : в 2 т. / С.А. Авакьян. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма ; Инфра-М, 2014. – Т. 1. – 864 с.
76. Авакьян С.А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь / С.А. Авакьян. – М. : Юстицинформ, 2015. – 640 с.

77. Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения / С.С. Алексеев. – 2-е изд. – М. : Норма, 2002. – 608 с.
78. Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении / Н.С. Бондарь. – М., 2004. – 195 с.
79. Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности / Н.В. Витрук. – 2-е изд. – М. : Инфра-М, 2017. – 448 с.
80. Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности / Н.В. Витрук. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Норма, 2009. – 259 с.
81. Конституционное право России : учебник / отв. ред. А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма, 2008. – 544 с.
82. Конюхова И.А. Современный российский федерализм и мировой опыт: Итоги становления и перспективы развития / И.А. Конюхова. – М. : ОАО «ИД «Городец» ; Формула права, 2004. – 273 с.
83. Права человека : учебник / под ред. Е.А. Лукашева. – 2-е изд., перераб. – М. : Норма ; Инфра-М, 2011. – 560 с.
84. Миронов М.А. Обращения граждан как элемент системы защиты прав человека и основных свобод: право и практика / М.А. Миронов. – М. : Юрид. лит., 2001. – 391 с.
85. Оспаривание гражданами и организациями нормативных правовых актов органов публичной власти в судах общей юрисдикции и арбитражных судах. – М. : Изд-во «Юрист», 2013. – 180 с.
86. Тихомиров Ю.А. Государство / Ю.А. Тихомиров. – М. : Норма ; Инфра-М, 2013. – 320 с.
87. Чиркин В.Е. Конституционное право: курс для преподавателей, аспирантов и магистрантов / В.Е. Чиркин. – М. : Норма : Инфра-М, 2013. – 688 с.

Учебное издание

Чуксина Валентина Валерьевна

**Государственный механизм защиты прав и свобод
человека и гражданина в Российской Федерации**

Учебное пособие

Издается в авторской редакции

ИД № 06318 от 26.11.01.

Подписано в печать 23.11.18. Формат 60x90 1/16. Бумага офсетная. Печать трафаретная. Усл. печ. л. 6,6. Тираж 500 экз. Заказ .

Издательство Байкальского государственного университета.

664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11.

Отпечатано в ИПО БГУ.